Program for Older Worker Adjustment

Evaluation Report

October, 1996

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

ACKNOWLEDGEMENTS

The Program for Older Worker Adjustment (POWA) was a jointly funded and administered federal-provincial program by Human Resources Development Canada (HRDC) and the partner provinces. All provinces except PEI, Manitoba and Alberta participated in the program.

This evaluation study was carried out on behalf of Evaluation and Data Development Branch of HRDC by Ekos Research Associates Inc. The evaluation team would like to thank the members of the evaluation history committee who consisted of POWA and Evaluation and Data Development (EDD) staff and representatives of Strategic Policy group for their valued participation in this project. Their advice, commitment of time and goodwill were appreciated. We would like to acknowledge the work of Data Development and Technical Services Division of EDD for their continuous technical support and advice.

We would also like to thank the Desjardins Laurentian Life Insurance company who provided an administrative database on POWA participants. Finally we would like to thank the many recipients of program funding who generously shared information about the impact of POWA on their lives and provided the evaluation team with important information about the program and its benefits.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY i

1 INTRODUCTION 1
- 1.1 Background 1
- 1.2 Research Issues 2
- 1.3 Evaluation Methodology 5
- 1.4 Report Organization 7

2 PROGRAM DESCRIPTION 9
- 2.1 Program Objectives 9
- 2.2 Program Administration 9
- 2.3 Approval Process 10
- 2.4 Program Resources 11

3 PARTICIPANT PROFILE 13
- 3.1 Sociodemographic Profile 13
- 3.2 Prior Labour Market History 14
- 3.3 Layoff/Employer Characteristics 15
- 3.4 Region and Community Size 16

4 DELIVERY RESULTS 17
- 4.1 Length of Time for Approval 17
- 4.2 Program Experience 18
- 4.3 Other Adjustment Services 19

5 OUTCOMES 21
- 5.1 Job Search 21
- 5.2 Labour Market Outcomes 21
- 5.3 Earnings and Income 22
- 5.4 Assets and Debts 25
- 5.5 Non-Labour Force Outcomes 26

6 SUMMARY AND CONCLUSIONS 29

EXECUTIVE SUMMARY

Background and Purpose

Over the past 15 years, the pace of economic restructuring in Canada has quickened. While this has created opportunities for some workers, it has increased the vulnerability of others. Older workers more often fall into the latter group. The Program for Older Worker Adjustment (POWA) was introduced in 1987 to address some of the difficulties faced by older workers who have been laid off from their jobs. POWA is intended to help displaced older workers with poor reemployment prospects by providing compensation to bridge the period between layoff and retirement.

The overall purpose of this study was to evaluate the impacts of POWA on older workers and, in particular, to compare these impacts with those of older workers who did not participate in the program. Four broad issue areas were addressed in this evaluation: 1) rationale; 2) program design; 3) impacts; and 4) alternatives.

Program Description

The Program for Older Worker Adjustment was established in 1987. Established under Labour Canada, the program is now administered by Human Resources Development Canada (HRDC) and partner provinces. At the time of the evaluation, there were 11,751 participants in the program from 916 layoffs.

POWA is directed at older (aged 55 to 64), pre-retirement workers who have lost their employment as part of a mass layoff. Eligibility for POWA is determined in a two step process: designation of the layoff and certification of individual workers. Designation of the layoff is based on factors such as level of economic disruption resulting from the layoff and the proportion of older workers affected. Certification of individuals considers age, prior labour force experience and employment status. Certified participants are eligible for financial support through to age 65. The calculation and amount of benefits and benefit deductions (e.g., for private pensions,

employment income) vary across jurisdictions. POWA benefits are delivered through private sector insurance companies.

Since the inception of POWA, there have been three program regimes or signings of framework agreements. The second regime, adopted in 1992, introduced changes designed to provide more equity in the benefit structure, better target lower income older workers and to improve women's access to POWA. The emphasis of this evaluation study is on Regime 2 participants. POWA is being terminated by the end of the 1996-97 fiscal year.

Methodology

The methodology for this evaluation was based on multiple lines of evidence which included:

- ***Literature and Documents Review.*** This review involved an examination of the literature on the displacement experiences of older workers and the international experience with respect to adjustment programs for older workers. A thorough review of program documentation was also conducted. A description of POWA, including a program logic model, was developed.

- ***Key Informant Interviews.*** Several key informant interviews were conducted with program staff at headquarters. These interviews provided an important program context for the evaluation and information on administrative data sources.

- ***Pre-Survey Focus Groups.*** During the research design phase, two focus groups were conducted with POWA participants. The findings from these groups were used in the design of the survey questionnaires.

- ***Administrative Data Analysis.*** Three types of administrative data were analyzed for this project: POWA applicant database, HRDC administrative data files and a POWA payments file.

- ***Survey of Participants.*** In total, 1,050 interviews were completed with a random sample of participants who had received benefits from the POWA program and were laid off between 1989 and 1993.

- ***Survey of Non-Certified Participants.*** A small survey was conducted of individuals selected at random who were eligible for POWA (i.e., they appeared on the POWA applicant database) but did not participate in the program. Included in this survey were: 1) 150 interviews with program "no shows"; 2) 100 interviews with individuals in the "zero benefit" category; and 3) 51 interviews with individuals who had withdrawn from the program.

- ***Survey of a Comparison Group.*** In total, 612 interviews were conducted with individuals in a comparison group who had been laid off during the time period covered by the study but who had not used the program. In order to ensure their comparability with POWA participants, comparison group individuals were selected in three stages to ensure that: 1) the size of layoff and size of community were similar to the participant group; 2) selected

individuals fell within the age criterion of the program; and 3) selected individuals met the other POWA program eligibility criteria (e.g., number of years working, permanent layoff)

Findings

Program Targeting

POWA targets a segment of displaced workers in need of income assistance. The profile of POWA participants indicated that these workers generally have low levels of formal education and are concentrated in low-skilled industries. Lack of educational credentials and portable skills translate into poor prospects for obtaining employment for these workers.

POWA is not reaching all older workers who could potentially benefit from the program. To some extent, the limited availability of POWA and the low profile maintained by the program limits outreach. The program's eligibility criteria also limit access. The exclusion of smaller layoffs excludes some of the most vulnerable segments of the labour market — older laid-off workers from smaller companies with no or low severance payments or pensions.

Delivery and Timing

Participants generally expressed high levels of satisfaction with the program, although satisfaction levels were lower under Regime 2. From the perspective of participants, the delay between the time they are eligible for assistance and the time they start receiving benefits is a source of dissatisfaction. Some of these delays are external to the program operations, including delays in receiving the application and getting framework agreements in place.

Adjustment Services

POWA participants were more likely to have participated in adjustment services such as job search advice or retirement planning following their layoff than the comparison group. Given the types of layoffs from which POWA participants are drawn (mass layoffs, plant closures), they are more likely to have had these services available to them. Only a minority of workers in the participant and comparison groups pursued training following their layoff.

Labour Market Outcomes

Re-employment opportunities for older displaced workers in both the participant and comparison groups were poor, with only a minority finding work following their layoff. While most POWA participants and comparison group workers searched for work following their layoff, POWA participants were less likely to find employment. The jobs which were found by POWA participants were more likely to be temporary and part-time and with lower earnings and benefits than the comparison group. It is evident from this evaluation that POWA's income support element

has turn out to be a disincentive to labour market participation. Further, changes to the program under Regime 2 did not stimulate greater labour market participation among participants.

In terms of earnings, the evaluation data indicate that workers in both the participant and comparison groups experienced a substantial loss of earnings following their layoff. This loss of earnings was significantly higher for participants than the comparison group. While POWA participants experienced a greater earnings loss, they fared better than the comparison group in terms of total income, at least in the shorter-term following layoff.

The income data indicate that POWA does not tend to promote financial self-sufficiency or encourage independence from other government support among participants. Rather, as intended in the program design, POWA links and supplements other government support programs. Since almost 90 per cent of both participants and comparison group members received early Canada Pension Plan (CPP) benefits, it would appear that CPP is used by older workers as a way of coping with layoff.

Quality of Life

POWA appears to have contributed to a greater quality of life for the participants. Participants, particularly under Regime 1, express greater satisfaction with aspects of their life such as ability to spend time with family, and participation in social and recreational activities.

Contribution to the Community

While level of contribution to the community was not measured directly, POWA resulted in higher levels of income for participants which would be expected to yield benefits for the community in terms of higher expenditures. POWA also helps retain laid-off older workers within their own community. There was little evidence to support the notion of greater community participation in terms of voluntarism.

Conclusions

The evaluation evidence suggests that POWA has been a valuable adjustment strategy for many displaced older workers and has fulfilled a real need for this segment of the workforce. Because of the profile of the target group and current labour market realities, POWA functions primarily as a passive support strategy which provides needed financial support to workers.

The program's criteria, however, give rise to significant inequities. In particular, limiting eligibility to large layoffs functions to exclude many laid-off workers who could benefit from the program. These workers face adjustment situations which are often more challenging and severe than POWA participants.

CHAPTER

1 INTRODUCTION

1.1 Background

Over the past 15 years, the pace of economic restructuring in Canada has quickened. While this has created opportunities for some workers, it has increased the vulnerability of others. Older workers more often fall into the latter group. Compared to displaced workers in other age categories, those 55 years and over tend to have longer durations of unemployment that frequently terminate not with employment but, rather, with an exit from the labour force. For those who do find employment, the average wage loss (relative to the previous job) is larger than for other age groups. Labour adjustment difficulties are particularly acute for workers who have lost jobs in declining sectors in depressed local labour markets.

The Program for Older Worker Adjustment (POWA) was introduced in 1987 to address some of the difficulties faced by older workers who have been laid off from their jobs POWA is intended to help displaced older workers with poor reemployment prospects by providing compensation to bridge the period between layoff and retirement.

The overall purpose of this study is to evaluate the impacts of POWA on older workers and, in particular, to compare these impacts with those of older workers who did not participate in the program. Evaluation objectives include:

- to provide a profile of program participants and non-participants;

- to assess the underlying program rationale;
- to examine POWA delivery results;
- to determine the labour market impacts of POWA; and
- to determine the non-labour market impacts of POWA.

1.2 Research Issues

The Terms of Reference for the study identified four broad issue areas for this evaluation. These are:

1. Rationale
2. Program Design and Objectives Achievement
3. Impacts
4. Alternatives

Each of the research issue areas is discussed in more detail below.

(a) Rationale

Rationale issues refer to questions about the relevance of POWA and the overall logic of the program. Is the original rationale for implementing the program still valid? Is there a continued need for the program? Are the program's resources appropriately targeted? The specific rationale issues for the POWA evaluation are:

- Under what conditions is there a need for the government to provide income assistance (annuity) for older workers laid off at pre-retirement age (55-64)?
- older workers, who have lost their jobs at pre-retirement age (55-64) as a result of a major layoff, live independent of government support until they reach the age of 65?

(b) Program Design and Objectives Achievement

Program design issues refer to questions of program operation and the extent to which the parameters of the program affect the achievement of the objectives for which the program is accountable. Evaluation questions under program design and objectives achievement are:

- What are the main objectives of POWA? What are POWA's sub-objectives (e.g., temporary income support, last resort income support for long-service workers involved in a major layoff, labour market adjustment, etc.)?

  Has POWA enabled recipients to live without accessing other types of government income support? Have recipients been adequately supported through POWA?

- Are the criteria for qualifying as a major layoff appropriate in terms of helping those most in need? Do the criteria exclude certain individuals who may need assistance? Does POWA provide assistance to certain individuals who do not require assistance?

- How have POWA's criteria and benefit levels changed over time and what are the implications of these changes to the individual, the industries, and the community?

(c) Impacts and Effects

Impacts and effects are the more general consequences of the program These include both labour market or employment outcomes and non-labour market outcomes. The latter category of impacts and effects will be particularly important in the current context given the objectives of the program and the client group. The evaluation issues identified in the Terms of Reference under impacts include:

- To what extent do POWA recipients differ from the general population of workers who have lost their jobs in pre-retirement age in terms of labour force activities?

- How do POWA recipients continue to contribute to the community, both financially and non-financially?

- What is the current living situation of POWA recipients and to what extent are they satisfied with their current living situation, including their standard of living, their leisure activities, their prospects/expectations, and their labour force activities?

- To what extent has POWA enabled recipients to attain a level of self-sufficiency through employment or other means of non-government income (e.g., pensions, savings, investments, etc.)?

- Do POWA recipients stay in the communities where they worked after POWA benefits begin?

(d) Alternatives

Alternative issues reflect the forward-looking aspect of the evaluation. The issue of alternatives asks whether there are more cost-effective alternatives to the current configuration of the program that would yield the same or better results. Specifically, alternative issues for this evaluation include:

- Are there other cost-effective alternative programs or strategies that might achieve the same objectives as POWA?

- What is the relative cost-effectiveness and cost-efficiency of POWA compared to other types of income support?

- To what extent is it cost-efficient and/or cost-effective to deliver POWA benefits via the private sector (i.e., annuity) rather than through traditional government mechanisms?

Not all of the cost-effectiveness issues could be addressed in this evaluation. Reliable comprehensive cost information was not available from either HRDC's administrative data or from external sources. Annual reports from the insurance companies and the POWA payment file were the two sources of data available for the evaluation of the costs associated with the Program. Based on the annual reports from the insurance companies, it was virtually impossible virtually impossible to determine the real costs a particular annuity plan since unspent amounts could be applied to new annuity contracts. The second source of data (the POWA payment file) was only available from one company and only contained the total payments for an individual in a given year and not the total costs associated with that person since the beginning of the annuity. Given the lack of cost information, more effort was devoted to other research activities such as developing a detailed profile of the participants and the comparison group using the administrative data.

1.3 Evaluation Methodology

The methodology for this evaluation was based on multiple lines of evidence. Initial preparatory research included:

- *literature and documents review*. This review involved an examination of the literature on the displacement experiences of older workers and the international experience with respect to adjustment programs for older workers. A thorough review of program documentation was also conducted. A description of POWA, including a program logic model, was developed.
- *key informant interviews*. Several key informant interviews were conducted with program staff at headquarters. These interviews provided an important program context for the evaluation and information on administrative data sources.
- *pre-survey focus groups*. During the research design phase, two focus groups were conducted with POWA participants. The findings from these groups were used in the design of the survey questionnaires.

The two most important data sources for the evaluation were surveys of POWA participants, non-certified participants and a comparison group of non-participants, and an analysis of administrative data. These methods are described in more detail below.

(a) Survey of Participants

For the purposes of this study, POWA participants were defined to include those who received benefits from the POWA program (i.e., were certified) and were laid off between 1989 and 1993.[1] In total, 1,050 interviews were completed with a random sample of the approximately 10,000 POWA participants who were laid off during these years.

1. There were two groups of respondents in this survey. The majority of POWA participants (950) surveyed were selected from the population of participants having a geographical match to layoffs in the comparison group. A second smaller sub-group of cases (150) included participants from layoffs without a geographically matched layoff in the comparison group.

(b) Survey of Non-Certified Participants

A small survey was conducted of individuals who were eligible for POWA (i.e, they appeared on the POWA administrative database) but did not participate in the program. Three categories of non-certified participants were surveyed: 1) 150 interviews were conducted with "no shows", that is, individuals who were invited to attend a POWA information session but did not show up because they were ineligible, had found other employment or were receiving relatively high pension benefits; 2) 100 interviews were conducted with individuals in the "zero benefit" category which includes those who met the program eligibility criteria but who, after deductions for other income sources, had their POWA benefits reduced to zero; and 3) 51 interviews were conducted with individuals who had withdrawn from the program.

(c) Comparison Group Survey

In order to ensure the comparability of the non-participant sample, a comparison group sample was created in three steps. The first step involved identifying mass layoff firms with characteristics similar to firms participating in POWA during the period under study. Firms that had experienced permanent layoffs of 20 employees or more in any calendar year between 1989 and 1993 were included in the initial sample. Second, those firms who satisfied the initial criteria were further screened based on community size. The POWA program determines firm eligibility based on size of layoff in relation to size of the community. Firms in the comparison group that did not meet the layoff size and community size criteria simultaneously were excluded[2] Third, laid-off workers from eligible comparison group firms were selected. These workers had to be between 55 and 64 years of age at the time of layoff. To ensure their comparability to the POWA participant group, the telephone survey also contained a number of screening items based on program eligibility criteria. These items excluded respondents who were not Canadian citizens or landed immigrants, had worked fewer than 13 years in the 20 years prior to their layoff and whose layoff was temporary.

2. Due to vagaries in the estimation of community size, sub-sample of small layoff size cases was included to moderate their underrepresentation in the core comparison group sample.

(d) Administrative Data Analysis

Three types of administrative data were analyzed for this evaluation study. The administrative data analysis began, first, with an examination of the full POWA applicant database. This database included information on over 30,000 applicants to the program who were laid off between 1986 and 1995. The analysis was used to profile POWA participants and to examine program take-up.

Second, administrative data linkages were established between HRDC administrative data files, the POWA applicant database and the comparison group respondents to the telephone survey.[3] HRDC administrative data files, specifically the Status Vector, Record of Employment and T1 files were used to provide important historical and outcome information for POWA participants and the comparison group, including, for example, utilization of unemployment insurance and total income/earnings.[4] Finally, a POWA payments file was examined in the administrative data analysis. This analysis provided information on program benefits and the impact of changes introduced to the program on the benefits structure.

1.4 Report Organization

This report contains five additional chapters. Chapter two provides a brief description of POWA. A profile of POWA participants is presented in Chapter three. Chapter four describes program delivery results. Final outcomes of the program are provided in Chapter five Conclusions are presented in Chapter six.

3. A potentially broader comparison group of older layoff workers available from the administrative data was rejected for the analysis because there was no information to ensure the comparability to POWA participant (e.g., employment history, permanent layoff). As a result, administrative data for those in the telephone surve only were used.

4. The Status Vector file includes information on utilization of unemployment insurance. Record of Employmen file has data on employment experience and job separations. The T1 file is based on taxation information.

CHAPTER

2 PROGRAM DESCRIPTION

2.1 Program Objectives

The Program for Older Worker Adjustment was established in 1987. It is a successor program to earlier labour adjustment programs including the Labour Adjustment Benefits (LAB) program which ran from 1982 to 1987. Established under Labour Canada, the program is now administered by Human Resources Development Canada (HRDC) and partner provinces. POWA is targeted to older, pre-retirement workers who have lost their employment as part of a mass layoff. The program is intended to: 1) provide income support for older unemployed workers after their UI expires; and 2) ensure a more equitable distribution of the impacts of major layoffs.

2.2 Program Administration

Unlike earlier programs which were completely financed by the federal government, POWA is a jointly funded and administered federal-provincial program. POWA payments are cost shared 70 per cent federal and 30 per cent provincial. Not all provinces participate in POWA. Between 1988 and 1991, agreements were signed between the federal government and eight jurisdictions. Currently agreements are signed with Nova Scotia, Quebec, Ontario, Newfoundland, New Brunswick and British Columbia. Saskatchewan has signed agreements for individual layoffs.

Because separate agreements have been signed with each jurisdiction, the benefit calculation and program benefit levels vary among provinces depending on the amounts specified in the federal-provincial framework agreements. POWA benefits are linked to prior unemployment insurance benefits in some jurisdictions, while others specify a basic minimum benefit level for all participants. There are benefit deductions for other pension or employment income, though again these rates differ among jurisdictions.

2.3 Approval Process

Eligibility for POWA is determined in a two step process: designation of the layoff and certification of individual workers. In the first phase, layoffs that are considered potential candidates to be included in the program are reviewed and analyzed by program representatives (either federal or provincial). This layoff analysis includes an examination of factors such as layoff size in relation to the size of the community, level of economic disruption caused by the layoff and proportion of workers that are older (i.e., 55 to 64 years of age) who are affected. Layoff analyses are submitted to a federal-provincial POWA committee for approval. Following POWA approval, recommendations are sent for Ministerial and Treasury Board approval.

Once a layoff has been designated as eligible for POWA, the second phase — approval of individual laid-off workers — is implemented. All eligible applicants are invited to an information session. At the information session, the applicants' eligibility is assessed according to the following criteria:

- must be between 55 and 64 years of age (inclusive);
- UI entitlement is exhausted;
- worker must be a Canadian citizen or landed immigrant; and
- worker must have been in the labour force for at least 13 years in the past 20 years with a minimum of 750 hours of employment annually.

Since the inception of POWA, there have been three program regimes or signings of framework agreements. The second regime, adopted in 1992, introduced changes designed to provide more equity in the benefit structure, better target lower income older workers and to improve women's access to POWA. For example, the labour force attachment eligibility requirement was lowered from 15 years out of the 20 years prior to layoff to 13 years. Also under

the second regime, the average amount of benefits for participants decreased as a result of a reduction in the maximum level of benefits and a dollar-for-dollar deduction of private pensions (there were no pension deductions under the first regime). Average monthly payments under Regime 1 were $856. Under Regime 2, average benefits were reduced by $219 per month or 26 per cent.

Note that the emphasis in this evaluation study is on Regime 2 participants. The experiences of these program participants are more relevant to the current program design. The third regime was not examined in this evaluation because it was only recently introduced in 1994.

POWA administrative data indicate that about 89 per cent of eligible applicants were certified in Regime 1. This proportion decreased under Regime 2 to 71 per cent. This difference was largely the result of the dollar-for-dollar deduction of pension income introduced in Regime 2 which led to a large number of "zero benefit" cases (deductions which reduced some participants' benefits to zero). There were virtually no zero benefit cases recorded in the first regime.

Unlike other government programs which have traditionally provided services directly to client, POWA benefits are delivered through private sector insurance companies. These financial institutions are contracted by the government based on a competitive bidding process to provide monthly annuity payments to POWA participants until they reach the age of 65.

2.4 Program Resources

The POWA database, at the time the evaluation was conducted, indicated that there have been 11,751 participants from 916 layoffs over the life of the program. As of September 1995, $424.7 million in annuities had been purchased. The federal contribution has been $297.4 million and the provincial contribution has been $127.3 million. The majority of federal expenditures have been in Quebec ($155 million) and Ontario ($94.5 million). The average per participant cost for the federal government is $20,000.[5]

5. POWA activity report, September 1995.

POWA has now been terminated (1996). While no new projects will be approved, projects that are currently active will continue until completion.

CHAPTER

3 PARTICIPANT PROFILE

3.1 Sociodemographic Profile

(a) Age

POWA participants' age at the time of the layoff was nearly 59 years on average. Approximately two-thirds of participants (63 per cent in Regime 1 and 65 per cent in Regime 2) were between 55 to 60 years of age at the time of their layoff, with the remaining one-third being over 60. The relatively low percentage of workers in the higher age category reflects their lower participation rate in the labour market. Currently, Regime 1 participants are 65 years of age on average and Regime 2 participants are 63 years of age on average.

(b) Gender

Males substantially outnumber females among POWA participants. In Regime 1, 79 per cent of participants were male versus 21 per cent who were female. This unusually high incidence of male program participants would appear to be due to program targeting toward large layoffs in traditional manufacturing industries which have historically had a male-dominated workforce. This male/female ratio improved under Regime 2, with 31 per cent of the participants

being female. Part of this increase may be explained by a reduction in the required years of work experience introduced under Regime 2 (from 15 to 13 years of age over 20 years prior to layoff) However, at least half the increase in the female participation rate is due to the impacts of other program changes (e.g., the dollar-for-dollar pension deduction) which reduced the program take-up rate for males.

(c) Education and Skills

POWA participants have low levels of formal education. Seventy-eight per cent of the Regime 1 participants and 75 per cent of the Regime 2 participants did not graduate from high school. A large proportion did not even attend high school; in Regime 2, 34 per cent had only a primary school level education. This lack of schooling was not compensated by trade certification. Approximately 81 per cent of the participants reported no trade or professional certification.

Considering the low levels of formal education and certification, it is not surprising that POWA participants were not optimistic about their skills and chances of finding re-employment. Forty-eight per cent of POWA participants strongly disagreed with the statement that at the time of the layoff they felt they would have no problem finding a good new job and 56 per cent strongly agreed that their skills were only useful in the same industry.

3.2 Prior Labour Market History

The majority of POWA participants had prior labour market experience exceeding the requirement of the program. The majority of participants had been employed 19 years on average of the 20 years prior to their layoff. In terms of total years in the labour force, 80 per cent of Regime 2 participants had worked for more than 30 years.

The majority of POWA participants (65 per cent in both Regimes 1 and 2) were employed in the manufacturing sector at the time of their layoff. Within the manufacturing sector,

the largest number of participants are from labour intensive manufacturing industries (e.g., leather, textiles, clothing and furniture). There was a large decline in the "other primary" sector category from Regime 1 and Regime 2 — from 16 per cent to seven per cent. The largest increase was for research-based manufacturing (e.g., heating equipment industry, aircraft and aircraft parts industry, electrical and electronic products industries) which increased from 10 per cent to 17 per cent between Regime 1 and Regime 2.

POWA participants appear to be drawn from industries which typically have a lower skilled workforce and in which one would expect workers to have difficulty in the labour market following a layoff. For example, workers in the labour intensive manufacturing industries — the largest manufacturing category among participants — were substantially less likely to be classified in the zero benefit category, indicating they are more likely to come from jobs with lower benefits and pay.

Unemployment insurance (UI) records and prior information on job separations indicate that POWA participants had a highly stable employment history prior to their layoff. While participants had two or more prior layoffs since 1987, most of these appear to have been temporary. Most of the POWA participants had received no UI since 1987 (64 per cent in Regime 1 and 51 per cent in Regime 2) or had received UI for only one to thirteen weeks (15 per cent for Regime 1 and 19 per cent for Regime 2).

One year prior to the layoff, Regime 1 POWA participants earned approximately $32,000 and Regime 2 earned $28,000. There was little difference between the older and younger workers within each regime.

3.3 Layoff/Employer Characteristics

As dictated by the program criteria, POWA participants tend to come from mass layoffs (70 per cent of participants were from layoffs involving more than 100 workers). There was also a high concentration of older workers in layoffs served by the program with the proportion of older workers well exceeding the requirement of the program; on average participants came from layoffs where 20 per cent of laid-off workers were between 55 and 64 compared to eight per cent which is required by the program. Virtually by definition, POWA participants also tend to be

drawn from larger companies. The average company size was over 500 employees in both regimes. Nearly 60 per cent of participants came from companies with more than 200 employees. POWA participants were drawn mainly from plant closures rather than layoffs — 94 and 87 per cent of participants under Regimes 1 and 2 respectively were drawn from plant closures. The majority of POWA participants (71 per cent) reported receiving advance notice prior to their layoff — 17 weeks on average. A similar proportion received some layoff-related payments at that time.

3.4 Region and Community Size

Under Regime 1, Ontario and Quebec accounted for approximately 84 per cent of certified applicants. This increased to 88 per cent under Regime 2. The dominance of Ontario and Quebec is due to the fact that these two provinces account for the majority of the types of layoff assisted by POWA. The absence of framework agreements in some provinces is another reason why Ontario and Quebec account for the vast majority of certified applicants.

Community size is considered to be a key predictor of older workers' ability to find suitable employment following their layoff. A substantial proportion of POWA participants come from small communities (i.e., population under 30,000). Under Regime 1, nearly 48 per cent came from communities of 30,000 or less and only 25 per cent came from larger communities of 100,000 or more. While there was a slight increase in the participation of certified applicants from larger communities under Regime 2 — 34 per cent from communities of 100,000 or more — the majority still tend to come from smaller size communities.

CHAPTER

4 DELIVERY RESULTS

4.1 Length of Time for Approval

The length of time between layoff date and Ministerial approval of the layoff was 67 weeks on average under Regime 1 and 98 weeks after the layoff under Regime 2. While this time period may seem lengthy, most participants are not eligible for POWA payments until at least one year after their layoff (65 weeks under Regime 2) after their severance and UI benefits have been exhausted. The length of time between participant eligibility for POWA benefits to commence and the Minister's approval was five weeks on average under Regime 1 and 32 weeks on average under Regime 2. The lengthier approval period under Regime 2 is due, in part, to a gap between the expiry of the Regime 1 framework and the establishment of the Regime 2 framework and a Regime 2 funding arrangement which resulted in delays due to cash flow issues.

4.2 Program Experience

(a) Awareness and Take-Up

Less than half the program participants had heard of POWA before they received their notice to attend the program information session. In Regime 1, 36 per cent had heard of POWA previously. This figure was higher at 48 per cent for the Regime 2 cases. The most common sources of information about the program were co-workers, the union and, third, the employer.

A small proportion of eligible applicants did not participate in the POWA program (e.g., the no shows and withdrawals). According to the survey data, the main reason for not participating among those who recalled receiving the notice to attend the POWA information session were: receiving other income (34 per cent), did not think they were eligible (25 per cent) and found other employment (21 per cent).

(b) Program Satisfaction

Satisfaction with various aspects of the delivery of POWA was quite high. The majority of participants were very satisfied with the quality of service, although satisfaction levels were higher among Regime 1 participants than Regime 2 (88 per cent reported being very satisfied in Regime 1 compared to 77 per cent in Regime 2). Less than three per cent of participants were very dissatisfied. Participants were also generally satisfied with the initial information they received about the program, although again there was a decline in the level of satisfaction between the two regimes; 88 per cent in Regime 1 were very satisfied compared with 65 per cent in Regime 2.

The delay between participant eligibility for POWA benefits and their benefits actually commencing may have been problematic for some participants. While participants experiencing a delay are compensated by a lump sum payment, survey respondents expressed a clear preference for more timely, monthly payments.

4.3 Other Adjustment Services

Information on participation in other adjustment services was collected to examine if POWA participants were disinclined to participate in other programs and services because of their participation in the program and to ensure that differences in employment outcomes could not be explained by participation in other adjustment programs and services. The data indicate that POWA participants were more likely to have participated in adjustment services following their layoff than the comparison group. Approximately 48 per cent of Regime 1 participants and 58 per cent of Regime 2 participants claimed to have participated in at least one form of adjustment service at the time of their layoff, while only 40 per cent of the comparison group reported receiving at least one of the services. The most commonly reported services were job search advice and advice on retirement. Because POWA participants were more likely to have come from a plant closure and from large layoffs, the POWA participants may have had more adjustment services available to them than the comparison group. In many instances POWA layoffs also received adjustment services through Industrial Adjustment Service (IAS) funding.

Neither the POWA participants nor the comparison group appeared to demonstrate much interest in training. In fact, ten per cent or less of workers in both groups took formal training lasting more than 40 hours following their layoff. Considering the age and generally low levels of education of these workers, a low training take-up rate is not unexpected.

CHAPTER

5 OUTCOMES

5.1 Job Search

There was very little difference between POWA participants and the comparison group in terms of job search following the layoff. Slightly more POWA participants stated they actively searched for employment (69 per cent) than the comparison group (64 per cent). POWA participants and the comparison group were equally likely to have begun their job search prior to their actual layoff. Over 80 per cent of respondents in each group indicated they were searching for year round employment following their layoff.

5.2 Labour Market Outcomes

Despite the similarity in their job search activities, the employment outcomes were substantially different for POWA participants and the comparison group, particularly on the key measure: did workers find employment following their layoff? The bivariate results indicate that POWA participants had a lower incidence of re-employment following layoff compared to the comparison group. Changes introduced to the program under Regime 2 did not increase the labour market participation of this group. In both Regime 1 and Regime 2, only 19 per cent of POWA participants found full-time or part-time employment following their layoff. This is in shap contrast to the 39 per cent of comparison group workers who found employment following their layoff. In terms of current employment status, few individuals from either the participant or the

comparison group are now employed (four and seven per cent of Regime 1 and Regime 2 participants were employed full-time or part-time at the time of the survey respectively, compared to 20 per cent of the comparison group). The jobs which were found by POWA participants were less stable and offered less pay than the comparison group. Of those POWA participants who were employed following their layoff, their current or most recent job was often temporary or casual (47 per cent) and less than 40 hours per week (51 per cent). Average weekly earnings were $581 and few workers had fringe benefits at their job (18 per cent).

While the bivariate analysis indicates that there are significant differences between the POWA participant and comparison groups with respect to employment outcomes, a multivariate analysis was conducted in order to examine whether these differences were due to participation in the POWA or were the result of pre-existing differences between the groups. Profile data had indicated that the participant and comparison groups were significantly different in terms of some basic background characteristics (e.g., education, age and income).

The multivariate results confirmed the POWA participants were less likely to have found a job and less likely to have found a full-time job in the post-layoff period than the comparison group. Older, female workers were less likely to be employed following their layoff Workers in the service sector, those with higher levels of education (Regime 2 only) and with higher pre-layoff earnings were more likely to have found a job following their layoff.

5.3 Earnings and Income

(a) Earnings

Earnings and income data for both the participant and comparison groups were examined using administrative data. All groups examined in this evaluation — POWA participants, non-certified participants and the comparison group — experienced a substantial loss of earnings in the years subsequent to their layoff, with the average earned income diminishing each year following the layoff.

All earnings results were segmented by age and include all workers (i.e., with and without earned income). One year prior to layoff, younger POWA participants (55 to 59 years of age) under Regime 1 earned approximately $32,000 and $29,000 under Regime 2. In the first year after the layoff, the Regime 1 younger participants had earned income of only $4,000 (a decrease of $28,000 from the year prior to the layoff) and Regime 2 reported average earnings of about $2,000 (a decrease of approximately $27,000).

The earnings results further confirm that the program changes implemented in Regime 2 did not stimulate more labour market participation. The earnings of the Regime 1 participants were generally equal to the level of earnings for the Regime 2 participants. There were differences, however, by the age of the participant, with the older age group (60 to 64) experiencing a greater loss in earnings than the younger age group.

The average earnings of the comparison group in the year prior to the layoff was similar to the POWA participants in Regime 1, but approximately $4,000 higher than Regime 2. The post-layoff earnings of the comparison group, however, were substantially higher than the POWA participants because proportionately more individuals were working and, of those who were working, their earnings were higher on average than POWA participants. For example, younger comparison group workers experienced a loss of earned income in the order of $20,000 in the first year following layoff.

The multivariate models confirm that employment earnings were lower for POWA participants than for the comparison group following the layoff. Controlling for earnings the first year after the layoff, Regime 1 participants earned about $2,000 less than the comparison group two years after the layoff and $2,600 less four years after the layoff. For Regime 2 participants, earnings were $1,500 less than the comparison group two years after the layoff and $3,300 less four years after layoff. The most significant predictor of earnings two and four years after layoff was earnings one year after the layoff.

(b) Total Income

One year prior to the layoff, Regime 1 POWA participants had a total annual income of approximately $37,000, while in Regime 2 the average annual income one year prior to

the layoff was lower at $34,000. During the layoff year, although total earned income was reduced substantially (depending on when during the calendar year the layoff occurred), other sources of income such as severance packages and UI resulted in total average annual incomes that were often higher than the year prior to the layoff.

In the first year following the layoff, the POWA participants experienced a large income loss, approximately $13,000. This loss was about the same for participants from both regimes and across the younger and older age groups. Participants' income remained relatively stable and, in fact, increased gradually starting in the second year after their layoff.

Similar to the participant group, the comparison group workers' total income fell in the first year after the layoff by approximately $12,000 to$13,000. In the second year after the layoff, the comparison group had a further drop in their income of approximately $2,000 to $3,500. Their income had stabilized in the third year and rose four years after their layoff.

Government income sources and pensions were important sources of income for both the participant and comparison groups. In the layoff year and the year following layoff, UI was the most important source of government income. UI was more important for the comparison group, particularly younger workers. CPP payments become more important in each year subsequent to the layoff as workers reach age 60 (the majority claimed CPP prior to reaching age 65). Only a minority of those in the participant or comparison group collected social assistance following their layoff (five per cent and eight per cent respectively).

Private pensions, while an important source of income for all groups, was higher for the Regime 1 participants than Regime 2. Being a recipient of a company pension has a significant impact on the income of older laid-off workers. The zero benefits group who had the highest levels of company pension income also had the highest average total income. Conversely, non-participants who were from layoffs which were not served by the program (typically because their layoff did not meet POWA's size criteria), had the lowest company pension income and the lowest average income.

After controlling for earnings the first year after layoff, the multivariate analysis indicated that, although POWA participants' earned income was significantly lower than the comparison group, total income two years after the layoff was higher than the comparison group

for Regime 1 participants (about $3,000 higher) and about equal for Regime 2 participants. Four years following the layoff, the initial income advantage among Regime 1 participants disappears and Regime 2 participants, at this time, have a total average income that is about $3,300 less than the comparison group.

5.4 Assets and Debts

Bivariate survey data were used to examine the impacts of the program on participants' overall financial situation. POWA participants were less financially secure at the time of the layoff than the comparison group. Participants had less savings and residential capital. The net change in workers' financial situation between the time of the layoff and the time of the interview varies significantly across the groups. For Regime 1 participants, their financial status improved between the time of the layoff and the survey interview — a positive difference of $2,460. For Regime 2 participants, however, the change in financial situation was negative — a loss of about $1,350 since the layoff. The comparison group improved their situation, increasing the value of net assets by about $5,000 between the time of the layoff and the time of the survey interview.

The multivariate analysis included a model to predict current net assets (savings minus debts) controlling for savings and debts at the time of the layoff. Differences in current net assets between Regime 1 and the comparison group were not significant. Current net assets of the comparison group were $4,000 higher than participants in Regime 2, however, after controlling for earnings one year after layoff, this difference became non-significant.

Survey respondents were asked to indicate what types of financial consequences resulted from their layoff. The majority of workers (over 80 per cent of all the participant and comparison groups) cited at least one financial consequence following their layoff. The most likely impact of the layoff for both participants and the comparison group was a reduction in expenses — about three-quarters of workers in all groups reported having to reduce their expenses following their layoff. The second most frequently mentioned impact of the layoff was on individuals' personal savings. Consistent with the financial data reported above, Regime 2 POWA participants were somewhat more likely than Regime 1 participants or the comparison group to report dipping into their savings as a consequence of their layoff.

The remaining impacts of layoff — borrowing from financial institutions or family and friends, selling assets, getting help from charities or declaring bankruptcy, were mentioned far less frequently. These effects were mentioned in similar proportions by POWA participants and the comparison group.

5.5 Non-Labour Force Outcomes

A significant portion of workers in all groups felt that their current standard of living is much worse compared to the time of their layoff. Regime 2 POWA participants were the most likely to express this sentiment.

POWA participants were more satisfied with their overall quality of life than the comparison group. About one-half of Regime 1 participants and 46 per cent of Regime 2 participants reported being very satisfied with their life overall compared to one-third of the comparison group workers. On all indicators (e.g., satisfaction with family time, recreational activities), Regime 1 participants expressed higher levels of satisfaction than Regime 2. All groups expressed least satisfaction with their financial situation.

The majority of workers (between 77 and 80 per cent) are not members of voluntary, charity or community organizations. Those who are members of these organizations are quite active, spending between 18 and 23 hours per month on average on their voluntary activities. POWA participants in both Regime 1 and Regime 2 were only slightly more likely than the comparison group to be a member of a voluntary organization and spent between five and six more hours per week on these activities than the comparison group.

About one-third of surveyed participants rated their current health as excellent, while seven per cent or less indicated that their health was very poor. POWA participants, particularly Regime 2 participants, provided a poorer rating of their health compared to the comparison group. The older age profile of the respondent group translates into quite significant use of health care services, though there were few differences among the groups on these indicators.

The vast majority of workers in all groups (between 82 and 91 per cent) have remained in their communities since the layoff. Workers in the comparison group were most likely of all the groups to have relocated outside their community following their layoff.

CHAPTER

6 SUMMARY AND CONCLUSIONS

The purpose of this chapter is to present our summary observations and conclusions based on the data collected for this evaluation of POWA.

Program Targeting

POWA targets a segment of displaced workers that is in need of income assistance. The profile of POWA participants indicated that these workers generally have low levels of formal education and are concentrated in low skilled industries. Lack of educational credentials and portable skills translate into poor prospects for obtaining employment for these workers.

POWA is likely not reaching all older workers who could potentially benefit from the program. To some extent, the limited availability of POWA and the low profile maintained by the program limits outreach. The program's eligibility criteria also limit access. The exclusion of smaller layoffs excludes some of the most vulnerable segments of the labour market — older laid-off workers from smaller companies with no or low severance payments or pensions.

Delivery and Timing

Participants generally expressed high levels of satisfaction with the program, although satisfaction levels were lower under Regime 2. From the perspective of participants, the delay between the time they are eligible for assistance and the time they start receiving benefits is a source of dissatisfaction. Some of these delays are external to the program operations, including delays in receiving the application and getting framework agreements in place.

Adjustment Services

POWA participants were more likely to have participated in adjustment services such as job search advice or retirement planning following their layoff than the comparison group Given the types of layoffs from which POWA participants are drawn (mass layoffs, plant closures), they are more likely to have had these services available to them. Only a minority of workers in the participant and comparison groups pursued training following their layoff.

Labour Market Outcomes

Re-employment opportunities for older displaced workers in both the participant and comparison groups were poor, with only a minority finding work following their layoff. While most POWA participants and comparison group workers searched for work following their layoff, POWA participants were less likely to find full-time or part-time employment. The jobs which were found by POWA participants were more likely to be temporary and part-time and with lower earnings and benefits than the comparison group. It is evident from this evaluation that POWA is a mild disincentive to labour market participation. Further, changes to the program under Regime 2 did not stimulate greater labour market participant among participants.

In terms of earnings, the evaluation data indicate that workers in both the participant and comparison groups experienced a substantial loss of earnings following their layoff. This loss of earnings was significantly higher for participants than the comparison group. While POWA

participants experienced a greater earnings loss, they fared better than the comparison group in terms of total income, at least in the shorter-term following layoff.

The income data indicate that POWA does not tend to promote financial self-sufficiency or encourage independence from other government support among participants. Rather, as intended in the program design, POWA links and supplements other government support programs. Since 87 and 88 per cent of the participants and the comparison group respectively received early CPP benefits, it would appear CPP is used as a national labour adjustment program for older workers.

Quality of Life

POWA appears to have contributed to a greater quality of life for the participants. Participants, particularly under Regime 1, express greater satisfaction with aspects of their life such as ability to spend time with family, and participation in social and recreational activities.

Contribution to the Community

While level of contribution to the community was not measured directly, POWA resulted in higher levels of income for participants which would be expected to yield benefits for the community in terms of higher expenditures. POWA also helps retain laid-off older workers within their own community. There was little evidence to support the notion of greater community participation in terms of voluntarism.

Conclusions

The evaluation evidence suggests that POWA has been a valuable adjustment strategy for many displaced older workers and has fulfilled a real need for this segment of the workforce. Because of the profile of the target group and current labour market realities, POWA functions primarily as a passive support strategy which provides needed financial support to workers.

The program's criteria, however, give rise to significant inequities. In particular, limiting eligibility to large layoffs functions to exclude many laid-off workers who could benefit from the program. These workers face adjustment situations which are often more challenging and severe than POWA participants.

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés

Rapport d'évaluation

Octobre 1996

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

REMERCIEMENTS

Le programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA) était financé et administré conjointement par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les provinces partenaires. Toutes les provinces ont participé au programme, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de l'Alberta.

La présente étude d'évaluation a été réalisée par Les Associés de recherche Ekos inc. pour le compte de la Direction générale de l'évaluation et développement des données (EDD) de DRHC. L'équipe chargée de l'évaluation désire remercier les membres du comité consultatif de l'évaluation, formé d'employés du PATA et d'EDD ainsi que de représentants du groupe de la Politique stratégique, pour leur précieuse contribution à ce projet. Les membres de l'équipe ont apprécié leurs conseils et leur professionnalisme. Nous désirons souligner le travail des employés de la Direction de l'exploitation des données et des services techniques, qui nous ont offert des conseils et un soutien techniques tout au long de ce projet.

Nous désirons également remercier la société Assurance vie Desjardins-Laurentienne qui nous a fourni une base de données administratives sur les participants du PATA. Enfin, nous remercions tous les participants au programme qui nous ont si généreusement fait part des répercussions du PATA sur leur vie et fourni des renseignements précieux au sujet du programme et de ses prestations.

TABLE DES MATI RES

RÉSUMÉ i

1 INTRODUCTION 1
- 1.1 Vue d'ensemble 1
- 1.2 Questions à explorer 2
- 1.3 Méthodologie de l'évaluation 5
- 1.4 Organisation du rapport 8

2 DESCRIPTION DU PROGRAMME 9
- 2.1 Objectifs 9
- 2.2 Gestion 9
- 2.3 Processus d'approbation 10
- 2.4 Ressources 11

3 PROFIL DES PARTICIPANTS 13
- 3.1 Profil socio-démographique 13
- 3.2 Expérience du marché du travail 14
- 3.3 Caractéristiques du licenciement/de l'employeur 16
- 3.4 Région et taille de la collectivité 16

4 RÉSULTATS DE LA PRESTATION 19
- 4.1 Délai de l'approbation 19
- 4.2 Expérience à l'égard du programme 20
- 4.3 Autres services d'adaptation 21

5 RÉSULTATS 23
5.1 Recherche d'emploi 23
5.2 Répercussions sur le marché du travail 23
5.3 Gains et revenu 24
5.4 Actif et passif 27
5.5 Répercussions à l'extérieur du marché du travail 28

6 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 31

RÉSUMÉ

Vue d'ensemble et objectif

Depuis 15 ans, le rythme de la restructuration économique s'est accéléré au Canada. Alors que certains travailleurs y ont acquis de nouvelles possibilités, d'autres s'en sont trouvés plus vulnérables. Il en va ainsi le plus souvent pour les travailleurs âgés. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), implanté en 1987, a pour but d'aplanir certaines des difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés qui perdent leur emploi. Le PATA veut aider ceux d'entre eux qui sont peu susceptibles de trouver un autre emploi, en leur offrant une indemnité qui leur permettra d'effectuer la transition entre leur mise à pied et la retraite.

Notre étude avait pour objectif général d'évaluer les effets du PATA sur les travailleurs âgés et, pour objectif particulier, d'en comparer le résultat en regard d'autres travailleurs âgés n'ayant pas participé au programme. Conformément à notre mandat, l'évaluation a porté sur quatre grandes questions : 1) le bien-fondé du programme; 2) sa conception; 3) ses effets, et 4) les solutions de rechange.

Description du programme

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés a été créé en 1987. D'abord placé sous l'égide de Travail Canada, il rel ve maintenant de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et des provinces qui en sont partenaires. Au moment de notre évaluation, 11 751 personnes étaient inscrites au programme à la suite de 916 licenciements.

Le PATA s'adresse aux travailleurs approchant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans), qui ont perdu leur emploi en raison d'un congédiement collectif. L'admissibilité au programme est établie en deux temps : la désignation du licenciement et l'acceptation des travailleurs individuels. La désignation du licenciement se fonde sur des facteurs comme le degré de bouleversement économique qu'un licenciement a provoqué et la proportion de travailleurs âgés

qui ont été touchés. L'acceptation des individus dépend de l'âge, de leurs années de service et de leur statut d'employé. Une fois acceptés, les participants peuvent toucher une aide financi re jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans. Le mode de calcul ainsi que le montant des prestations et des déductions (en raison, par exemple, d'un régime de retraite privé ou d'un revenu d'emploi) varient selon les provinces. Les prestations du PATA sont versées par l'entremise des assureurs privés.

Depuis sa création, le programme a connu trois régimes et a fait l'objet de nouvelles ententes cadres. Le deuxi me régime, adopté en 1992, comportait des modifications tendant à rendre la structure des prestations plus équitable, à mieux cibler les travailleurs âgés à faible revenu et à faciliter l'acc s des femmes au PATA. Notre évaluation concerne surtout les participants du régime 2. Aucun nouveau projet ne sera dorénavant accepté parce qu'on a mis fin au programme à la fin de l'exercice de 1996-97.

Méthodologie

Pour cette évaluation, notre méthodologie était fondée sur une information de sources multiples. La recherche préparatoire comportait les éléments suivants :

- ***Un examen de la documentation pertinente***. Nous avons étudié la documentation relative au déplacement des travailleurs âgés ainsi qu'à l'expérience internationale touchant les programmes d'adaptation de ces travailleurs. Nous avons également examiné à fond la documentation relative au PATA. Nous avons ainsi mis au point une description du programme qui comprend notamment un mod le de la logique du programme.

- ***Des entrevues auprès d'informateurs clés***. Le grand nombre d'entrevues effectuées aupr s d'informateurs clés, c'est-à-dire les responsables du programme à l'Administration centrale, nous ont permis de dégager le contexte nécessaire à l'évaluation et de nous renseigner sur les sources de données administratives.

- ***Des groupes de discussion pré-enquête***. Durant la phase d'élaboration de la recherche, nous avons formé deux groupes de discussion avec des participants du PATA. Les renseignements obtenus ont contribué à la rédaction des questionnaires de l'enqu te.

- ***L'analyse des données administratives***. Nous avons analysé, dans le cadre de ce projet, trois sortes de données administratives : la base de données des inscriptions au PATA, les dossiers administratifs de DRHC et le dossier des prestations du PATA.

- ***Une enquête auprès des participants***. Au total, nous avons complété 1 050 entrevues au moyen d'un échantillon aléatoire de personnes ayant touché des prestations du PATA, mises à pied entre 1989 et 1993.

- ***Une enquête auprès des participants non confirmés***. Nous avons effectué une petite enqu te aupr s de personnes admissibles au PATA (c.-à-d. qui figuraient dans sa base de données administratives) mais qui n'ont pas participé au programme. Ainsi, nous avons interrogé : 1) 150 personnes n'ayant pas fait leur inscription; 2) 100 personnes de la catégorie « prestation nulle » et 3) 51 personnes qui se sont retirées du programme.

- ***Une enquête auprès d'un groupe témoin***. Il y a eu, en tout, 612 entrevues de personnes faisant partie d'un groupe témoin, qui ont été licenciées au cours de la période à l'étude mais qui ne se sont pas prévalu du programme. Par souci de comparabilité, nous avons choisi en trois étapes les membres du groupe témoin afin de nous assurer : 1) que l'importance du licenciement et la taille de la communauté visée ressemblaient à celles du groupe participant; 2) que l'âge des personnes choisies correspondait au crit re du programme et 3) que les personnes choisies remplissaient les autres crit res d'admissibilité au PATA (années de service, caract re permanent du licenciement).

Résultats

Ciblage du programme

Le PATA s'adresse à une couche de travailleurs déplacés ayant besoin d'un soutien du revenu. Selon le profil des participants, ces travailleurs ont fait, dans l'ensemble, peu d'études et se concentrent dans des secteurs qui n'exigent pas beaucoup de qualifications. Le manque de formation et de compétence transférable se traduit, pour ces travailleurs, par des perspectives d'emploi peu reluisantes.

Il est probable que le PATA ne rejoigne pas tous les travailleurs âgés qui pourraient tirer avantage du programme. Le rayonnement du PATA se trouve en quelque sorte restreint en raison de ses moyens limités et de la discrétion qui entoure le programme. Les crit res d'admissibilité en réduisent aussi l'acc s. L'exclusion des licenciements mineurs écarte certaines couches de la main-d'oeuvre parmi les plus vulnérables, soit les travailleurs âgés que de petites entreprises ont licenciés en ne leur offrant, pour peu qu'elles le fassent, que de maigres indemnités de départ ou de pensions de retraite.

Prestation et délais

De façon générale, les participants se montrent tr s satisfaits du programme, quoique ceux du deuxi me régime le soient un peu moins. Dans leur optique, le délai entre le début de leur admissibilité et le moment o ils ont commencé à toucher leurs prestations est source de mécontentement. Certains délais ne sont pas attribuables au fonctionnement du programme mais dépendent, entre autres, du retard dans la présentation des demandes ou de la lenteur dans la mise au point des ententes cadres.

Services d'adaptation

Les participants du PATA étaient plus susceptibles que les membres du groupe témoin d'avoir, à la suite de leur licenciement, reçu des services d'adaptation comme des conseils en mati re de recherche d'emploi ou de planification à la retraite. Compte tenu du genre de licenciement dont les participants du PATA ont été victimes (licenciement majeur, fermeture

d'usine), ils ont été plus susceptibles de se faire offrir ces services. Tant au sein des participants que du groupe témoin, seule une minorité de travailleurs ont poursuivi leur formation apr s avoir été mis à pied.

Répercussions sur le marché du travail

Parmi les participants tout comme au sein du groupe témoin, les travailleurs âgés déplacés ont eu peu d'occasions de se faire réembaucher; ils ne sont qu'une minorité à avoir trouvé du travail apr s leur licenciement. Bien que la plupart des travailleurs visés aient cherché un emploi apr s avoir été remerciés, les participants du PATA ont été moins susceptibles que les membres du groupe témoin d'en trouver un à plein temps ou à temps partiel. Les emplois que les participants du PATA ont trouvés étaient plutôt susceptibles d' tre temporaires, à temps partiel et dotés d'un salaire et d'avantages sociaux inférieurs à ceux du groupe témoin. Il est évident, d'apr s notre évaluation, que le PATA décourage quelque peu la participation au marché du travail. Les modifications apportées au programme dans le deuxi me régime n'ont pas non plus stimulé les prestataires à participer davantage au marché du travail.

En mati re de revenu d'emploi, les données d'évaluation montrent que les travailleurs faisant partie aussi bien des participants que du groupe témoin ont éprouvé une baisse importante apr s leur licenciement. Cette perte financi re était sensiblement plus élevée pour les participants que pour les membres du groupe témoin. Malgré une baisse de revenu supérieure, les participants du PATA s'en sont mieux tirés que les membres du groupe témoin, du moins à court terme, en ce qui concerne leur revenu global apr s leur mise à pied.

D'apr s les données sur le revenu, le PATA ne tend pas à promouvoir l'autonomie financi re des participants ni ne les encourage à s'affranchir des autres formes d'aide gouvernementale. Au contraire, ainsi qu'il est prévu dans sa conception m me, le PATA est en relation avec les autres programmes d'aide gouvernementaux, qu'il vient compléter. Étant donné que pr s de 90 p. 100 des participants et des membres du groupe témoin ont touché respectivement des prestations anticipées du RPC/RRQ, on peut penser que le RPC/RRQ est utilisé comme programme national d'adaptation de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les travailleurs âgés.

Qualité de vie

Le PATA semble avoir contribué à améliorer la qualité de vie de ses participants. Ceux du premier régime, en particulier, se sont dits plus satisfaits à propos de certains aspects de leur vie comme la possibilité de passer plus de temps en famille et de prendre part à des activités sociales et de loisirs.

Apport à la communauté

Bien qu'on n'ait pas mesuré précisément le degré d'apport à la communauté, le PATA a procuré à ses participants un niveau de revenu supérieur qui a sans doute été avantageux pour la collectivité en raison de dépenses plus élevées. Le PATA contribue également à maintenir dans leur milieu les travailleurs âgés licenciés. Il y a peu d'indices selon lesquels la participation à la vie communautaire sous forme de bénévolat en aurait été accrue.

Conclusions

Il ressort de notre évaluation que le PATA a constitué une stratégie d'adaptation précieuse pour de nombreux travailleurs âgés ayant perdu leur emploi, et qu'il a comblé un besoin réel pour cette portion de la main-d'oeuvre. Vu le profil du groupe cible et la réalité actuelle du marché du travail, le programme fonctionne surtout comme stratégie de soutien passive qui procure aux travailleurs une aide financi re nécessaire.

Toutefois, les crit res du programme causent beaucoup d'inégalité. Notamment, la restriction de l'admissibilité aux seuls licenciements majeurs a pour effet d'écarter du programme beaucoup de travailleurs licenciés qui en auraient besoin. Ces travailleurs font face à des situations d'adaptation souvent plus difficiles et qui leur posent un défi encore plus insurmontable que dans le cas des participants du PATA.

CHAPITRE

1 INTRODUCTION

1.1 Vue d'ensemble

Depuis 15 ans, le rythme de la restructuration économique s'est accéléré au Canada. Alors que certains travailleurs y ont acquis de nouvelles possibilités, d'autres en sont devenus plus vulnérables. Les travailleurs âgés font le plus souvent partie de ce dernier groupe. En comparaison des travailleurs déplacés des autres catégories d'âge, ceux de 55 ans et plus tendent à vivre de plus longues périodes de chômage qui débouchent souvent non pas sur un nouvel emploi mais sur leur sortie du marché du travail. Ceux qui trouvent de l'emploi subissent en moyenne (en regard de leur emploi précédent) une baisse de rémunération supérieure à celle des autres groupes d'âge. Les difficultés d'adaptation sont particuli rement graves pour les personnes qui travaillaient dans des secteurs en déclin, au sein de marchés du travail déprimés.

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) a été mis sur pied en 1987 afin d'aplanir quelques-unes des difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi. Le PATA a pour but d'aider les travailleurs âgés peu susceptibles d' tre réembauchés en leur procurant une indemnité pour la période de transition entre la mise à pied et la retraite.

La présente étude a pour objet général d'évaluer les effets du PATA sur les travailleurs âgés et, en particulier, de comparer la situation de ces derniers à celle de travailleurs âgés qui n'ont pas participé au programme. L'évaluation comprenait les objectifs suivants :

- fournir un profil des participants et des non-participants au programme;
- évaluer le bien-fondé du programme;
- étudier les résultats du PATA;
- établir les effets du PATA sur le marché du travail, et
- établir les effets du PATA à l'extérieur du marché du travail.

1.2 Questions à explorer

Le mandat confié aux auteurs de la présente étude prévoyait quatre grands domaines à évaluer :

1. Le bien-fondé
2. La conception du programme et l'atteinte des objectifs
3. Les effets
4. Les solutions de rechange

Chacun de ces sujets de recherche est discuté en détail ci-dessous.

(a) Le bien-fondé

En mati re de bien-fondé, il s'agissait de s'interroger sur la pertinence du PATA et sur la logique générale du programme. Les raisons qui ont justifié sa mise en oeuvre existent-elles toujours? Le programme est-il toujours nécessaire? Les ressources du programme sont-elles ciblées comme il se doit? En ce qui concerne le bien-fondé, l'évaluation du PATA devait répondre aux questions suivantes :

- Dans quelles conditions le gouvernement doit-il fournir aux travailleurs âgés mis à pied avant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans) une aide financi re (sous forme de versement périodique)?

- Les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi avant l'âge de la retraite (entre 55 et 64 ans) dans le cadre d'un licenciement majeur peuvent-ils vivre sans un soutien gouvernemental jusqu'à ce qu'ils atteignent 65 ans?

(b) La conception du programme et l'atteinte des objectifs

En mati re de conception du programme, les questions à l'étude touchent le fonctionnement du programme et la mesure dans laquelle les param tres du programme influent sur l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés. En ce qui concerne la conception du programme et l'atteinte des objectifs, l'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les principaux objectifs du PATA? Quels sont ses objectifs secondaires (p. ex., soutien du revenu temporaire, soutien financier de dernier recours pour les travailleurs touchés par un licenciement majeur apr s de longues années de service, adaptation au marché du travail, etc.)?

- Le PATA a-t-il permis aux participants de vivre sans autre forme de soutien gouvernemental du revenu? Le PATA a-t-il fourni une aide suffisante aux prestataires?

- Les crit res d'un licenciement majeur sont-ils adéquats pour qu'une aide soit offerte aux travailleurs qui en ont le plus besoin? Des personnes ayant besoin d'aide se trouvent-elles exclues en raison de ces crit res? Le PATA procure-t-il de l'aide à des personnes qui n'en ont pas besoin?

- Quels changements ont été subis par les crit res du PATA et les niveaux de prestation au fil du temps et quelles ont été les répercussions de ces changements sur les personnes, les industries et la collectivité?

(c) Les répercussions et les effets

Les répercussions et les effets constituent les conséquences d'ordre général du programme. Il s'agit aussi bien des résultats sur le marché du travail ou sur l'emploi que des résultats extérieurs au marché du travail. Cette derni re catégorie de répercussions et d'effets sera particuli rement importante dans le contexte actuel, compte tenu des objectifs du programme et de sa client le. En mati re de répercussions, le mandat de l'évaluation prévoyait les questions suivantes:

- Dans quelle mesure les prestataires du PATA diff rent-ils de l'ensemble des travailleurs ayant perdu leur emploi avant l'âge de la retraite en ce qui concerne les activités de main-d'oeuvre?

- De quelle façon les prestataires du PATA continuent-ils à contribuer à la collectivité, tant du point de vue financier qu'autrement?

- Quel genre de vie les prestataires du PATA m nent-ils actuellement et dans quelle mesure sont-ils satisfaits de leur situation, notamment en ce qui concerne leur niveau de vie, leurs loisirs, leurs perspectives et leurs aspirations ainsi que leurs activités de main-d'oeuvre?

- Dans quelle mesure le PATA a-t-il permis aux prestataires d'atteindre un certain degré d'autonomie grâce à un emploi ou à d'autres sources de revenu non gouvernementales (revenu de pension, d'épargne, d'investissement, etc.)?

- Les prestataires du PATA demeurent-ils au sein de la collectivité o ils ont travaillé lorsqu'ils commencent à toucher leurs prestations?

(d) Les solutions de rechange

Les questions touchant les solutions de rechange refl tent le caract re prospectif de l'évaluation. Il s'agissait de savoir s'il existe des solutions d'un meilleur rapport co t-efficacité que celui de la configuration actuelle du programme, solutions qui puissent produire des résultats identiques ou supérieurs. Au chapitre de solutions de rechange, les questions à évaluer étaient les suivantes :

- Existe-t-il des programmes ou des stratégies d'un bon rapport co t-efficacité qui puissent atteindre les m mes objectifs que le PATA?

- Quel est le rapport relatif co t-efficience et co t-efficacité du PATA en regard d'autres formes de soutien du revenu?

- Dans quelle mesure est-il rentable ou efficace de verser les prestations du PATA par l'intermédiaire du secteur privé (c.-à-d. sous forme de rente) au lieu d'utiliser les mécanismes gouvernementaux habituels?

Il n'a pas été possible d'aborder toutes les questions de rentabilité au cours de la présente évaluation. Aucune information compl te et fiable sur les co ts n'était accessible en provenance des données administratives de DRHC ou de sources externes. Les rapports annuels des compagnies d'assurance et le fichier de versement des prestations du PATA se sont avérés les deux sources de données accessibles pour l'évaluation des co ts liés au Programme. Selon les rapports annuels des

compagnies d'assurance, il était pratiquement impossible de calculer les co ts réels d'un plan de rente particulier étant donné que les sommes non dépensées pouvaient tre appliquées à de nouveaux contrats de rentes. La seconde source de données (le fichier de versement des prestations du PATA) n'était accessible qu'aupr s d'une compagnie et n'offrait que le total versé à un individu au cours d'une année donnée et non pas l'ensemble des co ts liés à cette personne depuis le début du régime de rentes. Étant donné l'absence d'information sur les co ts, l'équipe d'évaluation a consacré davantage d'efforts à d'autres activités de recherche, notamment l'élaboration d'un profil détaillé des participants et du groupe témoin à la lumi re des données administratives.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Pour la présente évaluation, la méthodologie était fondée sur une information de sources multiples. La recherche préparatoire comportait les éléments suivants :

- *l'examen de la documentation pertinente.* Nous avons étudié la documentation relative au déplacement de travailleurs âgés ainsi qu'à l'expérience internationale touchant les programmes d'adaptation de ces travailleurs. Nous avons également examiné à fond la documentation relative au PATA. Nous avons ainsi mis au point une description du programme qui comprend notamment un mod le logique.

- *des entrevues auprès d'informateurs clés.* Nous avons interviewé un grand nombre de responsables du programme à l'Administration centrale. Ces entrevues nous ont permis de dégager le contexte nécessaire à l'évaluation et de nous renseigner sur les sources de données administratives.

- *des groupes de discussion pré-enquête.* Durant la phase d'élaboration de la recherche, nous avons organisé deux groupes de discussion avec des participants du PATA. Les renseignements obtenus ont contribué à la rédaction des questionnaires de l'enqu te.

Les deux sources de données les plus importantes de l'évaluation ont été les enqu tes aupr s des participants du PATA, de participants non confirmés et d'un groupe témoin formé de non-participants, ainsi que l'analyse des données administratives. Ces méthodes sont exposées ci-dessous.

(a) L'enquête auprès des participants

Aux fins de l'étude, nous avons défini comme participants du PATA les personnes ayant reçu des prestations du programme (c.-à-d. les participants confirmés) et qui ont été mises à pied entre 1989 et 1993[1]. Au total, nous avons complété 1 050 entrevues au moyen d'un échantillon aléatoire d'environ 10 000 participants du PATA ayant été licenciés au cours des années retenues.

(b) L'enquête auprès des participants non confirmés

Nous avons effectué une petite enquête auprès de personnes admissibles au PATA (c.-à-d. qui figuraient dans sa base de données administratives) mais qui n'ont pas participé au programme. Nous avons interrogé trois catégories de participants non confirmés : 1) 150 personnes n'ayant pas donné suite aux premières démarches, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas répondu à l'invitation d'assister à une séance d'information sur le PATA parce qu'elles étaient inadmissibles, avaient trouvé un autre emploi ou touchaient une pension assez élevée; 2) 100 personnes dans la catégorie « prestation nulle », c'est-à-dire des travailleurs répondant aux critères d'admissibilité du programme mais dont le montant des prestations était nul après déduction de leurs autres sources de revenu; 3) 51 personnes qui s'étaient retirées du programme.

(c) L'enquête auprès d'un groupe témoin

Pour assurer la comparabilité de l'échantillon des non-participants, nous avons créé en trois étapes l'échantillon du groupe témoin. Il s'agissait d'abord de trouver des entreprises qui avaient fait des licenciements majeurs et possédaient des caractéristiques semblables à celle des entreprises ayant participé au PATA au cours de la période à l'étude. Nous avons inclus dans ce

1. L'enquête visait deux groupes de répondants. La majorité des participants du PATA que nous avons interviewé (950) provenaient d'une population de participants qui présentait, sur le plan géographique, une correspondance avec des mises à pied ayant touché les membres du groupe témoin. Un autre sous-groupe, plus petit (150) comprenait des travailleurs licenciés mais sans correspondance géographique avec les mises à pied du groupe témoin.

premier échantillon les entreprises ayant mis à pied au moins 20 employés au cours d'une année civile comprise entre 1989 et 1993. Nous avons ensuite soumis à un autre crit re, soit, la taille de la collectivité, les entreprises ayant satisfait à notre crit re initial. L'admissibilité d'une entreprise au PATA devait tre fonction de l'ampleur du licenciement et de la taille de la collectivité. Les entreprises du groupe témoin qui ne satisfaisaient pas au crit re de l'ampleur du licenciement ni à celui de la taille de la collectivité ont été écartées[2]. Enfin, nous avons sélectionné les travailleurs mis à pied parmi les entreprises admissibles du groupe témoin. Ces travailleurs devaient tre âgés de 55 à 64 ans au moment de leur licenciement. Pour assurer la comparabilité avec le groupe des participants du PATA, le sondage téléphonique comportait des postes de sélection fondés sur les crit res d'admissibilité au programme. Ces questions ont permis d'exclure les répondants qui n'avaient pas la citoyenneté canadienne ou n'étaient pas des immigrants reçus, ceux qui avaient travaillé moins de 13 ans au cours des 20 années précédant leur licenciement, et ceux dont le licenciement était temporaire.

(d) L'analyse des données administratives

Dans le cadre de notre étude, nous avons analysé trois sortes de données administratives. Nous avons commencé par analyser au complet la base de données des candidats du PATA. Cette base renferme des renseignements sur plus de 30 000 demandes que des travailleurs licenciés entre 1986 et 1995 ont adressées au PATA. L'analyse a permis de dresser le profil des participants du PATA et d'examiner l'adhésion au programme.

En deuxi me lieu, nous avons établi des liens entre les fichiers administratifs de DRHC, la base de données des inscriptions au PATA et les répondants du sondage téléphonique aupr s du groupe témoin[3]. Les fichiers administratifs de DRHC, en particulier ceux de l'État des demandes, du Relevé d'emploi et des Formulaires T1, nous ont procuré d'importants renseignements

2. En raison des caprices d'estimation de la taille de la collectivité, nous avons accepté un sous-échantillon d licenciements de moindre envergure pour en atténuer la sous-représentation dans l'échantillon principal d groupe témoin.

3. Nous avons renoncé à utiliser aux fins de l'analyse un groupe témoin composé d'un plus grand nombre d travailleurs âgés mis à pied qui figuraient dans les données administratives, parce que certains renseignements devant assurer la comparabilité avec les participants du PATA faisaient défaut (p. ex., en ce qui concerne d dossier d'emploi et le caract re permanent du licenciement). Par conséquent, nous n'avons employé les donnée administratives que pour les répondants du sondage téléphonique.

au sujet des participants du PATA et des membres du groupe témoin dans l'ordre des antécédents et des résultats, notamment en ce qui a trait aux prestations d'assurance-chômage et au revenu global[4]. Enfin, dans le cadre de notre analyse des données administratives, nous avons consulté le fichier des prestations du PATA. Cette analyse nous a renseignés sur les prestations du programme et sur les effets que les modifications apportées au programme ont eus sur la structure des prestations.

1.4 Organisation du rapport

Le présent rapport renferme cinq autres chapitres. Le deuxi me chapitre décrit bri vement le PATA. Le chapitre trois présente le profil des participants du PATA. Les résultats du programme sont exposés au chapitre quatre. Le chapitre cinq donne les résultats finaux du programme. Nos conclusions se trouvent au chapitre six.

4. Le fichier de l'état des demandes comporte de l'informationsur le recours à l'assurance-chômage. Celui du relevé d'emploi contient des données sur les périodes d'emploi et de chômage. Le fichier des formulaires T1 est de nature fiscale.

CHAPITRE

2 DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Objectifs

Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés est entré en vigueur en 1987. Il succédait à d'autres programmes d'adaptation des travailleurs, dont celui des Prestations d'adaptation pour les travailleurs, qui a existé de 1982 à 1987. D'abord placé sous l'égide de Travail Canada, le programme rel ve maintenant de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et des provinces partenaires. Le PATA s'adresse aux travailleurs approchant l'âge de la retraite qui ont perdu leur emploi en raison d'un licenciement majeur. Il a pour but 1) d'offrir un soutien du revenu aux travailleurs âgés mis à pied et qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage; et 2) d'assurer une répartition plus équitable des effets des licenciements majeurs.

2.2 Gestion

Alors que les programmes antérieurs étaient financés à part enti re par le gouvernement fédéral, le PATA est un programme fédéral-provincial à financement et gestion partagés. Le gouvernement fédéral assume 70 p. 100 du co t des prestations, et la province en assume le reste. Les provinces ne participent pas toutes au PATA. Entre 1988 et 1991, huit d'entre elles ont conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Les ententes en vigueur actuellement touchent la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Ontario, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la

Colombie-Britannique. La Saskatchewan a conclu des ententes relatives aux licenciements individuels.

Comme ces ententes fédérales-provinciales sont de nature distincte, le montant des prestations ainsi que leur niveau varient, selon les provinces, en fonction des sommes prévues dans chaque entente-cadre. Dans certains cas, les prestations du PATA dépendent des prestations d'assurance-chômage reçues antérieurement, alors que dans d'autres, une prestation minimum a été fixée pour tous les participants. Le revenu de pension ou d'emploi fait l'objet d'une déduction mais, encore là, les taux varient selon les provinces.

2.3 Processus d'approbation

L'admissibilité au PATA est établie en deux étapes : la désignation du licenciement et l'acceptation des travailleurs individuels. Les responsables du programme (à l'échelle fédérale ou provinciale) analysent d'abord les licenciements susceptibles d'en faire partie. Ce premier examen concerne divers facteurs, comme l'importance du licenciement en regard de la population locale, l'ampleur du bouleversement économique qu'il a provoqué et la proportion de travailleurs âgés (entre 55 et 64 ans) qui ont été touchés. Les analyses sont soumises à l'approbation d'un comité fédéral-provincial du PATA. Si le PATA donne son approbation, des recommandations sont alors présentées à l'approbation du Ministre et du Conseil du Trésor.

Quand un licenciement a été jugé admissible au PATA, on passe à la seconde phase, celle de l'acceptation des individus mis à pied. Tous les candidats admissibles sont invités à une séance d'information. cette occasion, l'admissibilité de chacun est évaluée en fonction des crit res suivants :

- tre âgé de 55 à 64 ans lors du licenciement;
- avoir épuisé son droit aux prestations d'assurance-chômage;
- tre citoyen canadien ou immigrant reçu;
- avoir travaillé au moins 13 ans au cours des 20 derni res années et avoir accumulé au moins 750 heures de travail annuellement.

Depuis sa mise en œuvre, le PATA a connu trois régimes et fait l'objet de nouvelles ententes cadres. Le deuxi me régime, adopté en 1992, comportait des modifications tendant à

rendre la structure des prestations plus équitable, à mieux cibler les travailleurs âgés à faible revenu et à faciliter l'acc s des femmes au PATA. Ainsi, le crit re d'admissibilité relatif aux années de travail a été abaissé de 15 à 13 ans au cours des 20 années antérieures au licenciement. Sous le deuxi me régime, le montant moyen des prestations a également été réduit en raison de la diminution du plafond des prestations et de la déduction intégrale d'une pension provenant du secteur privé (la déduction pour pension ne faisait pas partie du premier régime). Sous le premier régime, les prestations mensuelles s'établissaient à 856 $ en moyenne. Sous le deuxi me régime, la somme a été réduite de 219 $ par mois ou 26 p. 100.

Il est à noter que notre évaluation a surtout porté sur les participants du deuxi me régime. L'expérience de ces personnes correspond davantage à la conception actuelle du programme. Dans le cadre de notre évaluation, nous n'avons pas tenu compte du troisi me régime qui n'a été adopté que tout récemment, en 1994.

Selon les données administratives du PATA, environ 89 p. 100 des candidats admissibles ont été acceptés dans le régime 1. La proportion a été réduite à 71 p. 100 dans le deuxi me régime. La différence s'explique surtout par la déduction intégrale du revenu de pension, en vigueur sous le deuxi me régime, qui a donné dans un grand nombre de cas de « prestation nulle » (et réduit à zéro le montant des prestations de certains participants). Sous le premier régime, il n'existait pratiquement pas de prestations nulles.

l'inverse d'autres programmes gouvernementaux qui procurent directement des services à la client le, les prestations du PATA passent par l'intermédiaire d'assureurs privés. l'occasion d'un appel d'offres fait selon les r gles de la concurrence, ces institutions financi res passent avec le gouvernement un marché en vue de verser une rente mensuelle aux participants du PATA jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

2.4 Ressources

Au moment de notre évaluation, la base de données du PATA indiquait qu'au cours de la durée du programme, 11 751 personnes y avaient pris part à la suite de 916 licenciements.

En septembre 1995, des rentes de l'ordre de 424,7 millions de $ avaient été achetées. La contribution fédérale s'est élevée à 297,4 millions de $, et celle des provinces, à 127,3 millions de $. La majorité des dépenses fédérales ont été effectuées au Québec (155 millions de $) et en Ontario (94,5 millions de $). Le gouvernement fédéral a dépensé en moyenne 20 000 $ par participant[5].

Le PATA a maintenant pris fin (1996). Aucun nouveau projet ne sera dorénavant accepté mais les projets en cours vont se poursuivre jusqu'à échéance.

5. Rapport d'activité du PATA, septembre 1995.

CHAPITRE

3 PROFIL DES PARTICIPANTS

3.1 Profil socio-démographique

(a) L'âge

L'âge des participants du PATA au moment de leur licenciement s'établissait en moyenne à pr s de 59 ans. Environ les deux tiers des participants (63 p. 100 sous le premier régime et 65 p. 100 sous le deuxi me régime) avaient entre 55 et 60 ans lorsqu'ils ont été licenciés, et le tiers avaient plus de 60 ans. Le pourcentage assez faible de travailleurs dans la catégorie plus âgée témoigne de leur taux d'activité inférieur. En moyenne, à l'heure actuelle, les participants du premier régime sont âgés de 65 ans, ceux du deuxi me régime ont 63 ans.

(b) Le sexe

Les participants du PATA sont tr s majoritairement de sexe masculin. Le premier régime comprenait 79 p. 100 d'hommes et 21 p. 100 de femmes. Cette participation inhabituellement élevée des hommes au programme serait attribuable au ciblage des licenciements majeurs dans l'industrie manufacturi re o la main-d'oeuvre a toujours été à prédominance

masculine. Le rapport homme / femme s'est amélioré sous le deuxi me régime o la part des participantes atteint 31 p. 100. Cette hausse peut s'expliquer en partie par la diminution des années de travail nécessaires en vertu du deuxi me régime (l'exigence est passée de 15 à 13 années de travail au cours des 20 ans précédant le licenciement). Toutefois, au moins la moitié de cette hausse de participation des femmes est due aux effets d'autres modifications apportées au programme (comme la déduction intégrale d'une pension), ce qui a réduit le taux d'adhésion des hommes au programme.

(c) La scolarité et la compétence

Les participants du PATA sont peu scolarisés. Soixante-dix-huit pour cent des participants du premier régime et 75 p. 100 de ceux du deuxi me régime n'avaient pas de diplôme d'études secondaires. Une grande proportion n'étaient m me pas passés par l'école secondaire; sous le régime, 2,34 p. 100 n'avaient fait que leurs études primaires. Le manque de scolarisation n'a pas été compensé par des études techniques. Pr s de 81 p. 100 des participants ont déclaré n'avoir aucun certificat de formation technique ou professionnelle.

Compte tenu de leurs faibles taux de scolarisation et de certification, il n'est pas étonnant que les participants du PATA se soient montrés peu optimistes au sujet de leur aptitude à se trouver un autre emploi et de leurs chances à cet égard. Ils étaient à raison de 48 p. 100 fermement en désaccord avec l'énoncé selon lequel, au moment de leur licenciement, ils avaient l'impression de pouvoir se trouver sans difficulté un bon emploi, et 56 p. 100 étaient fermement d'accord pour dire que leurs compétences ne pouvaient tre utiles que dans le m me secteur.

3.2 Expérience du marché du travail

La majorité des participants du PATA avaient une expérience du marché du travail supérieure à l'exigence du programme. La plupart avaient travaillé en moyenne pendant 19 des 20 années précédant leur licenciement. Dans l'ensemble, 80 p. 100 des participants du deux me régime avaient travaillé pendant plus de 30 ans.

Les participants du PATA étaient en majorité (65 p. 100 sous les deux régimes, employés dans le secteur manufacturier au moment de leur mise à pied. Dans ce secteur, les participants provenaient surtout d'industries à forte intensité de main-d'oeuvre (comme le cuir, le textile, les v tements et les meubles). Entre le premier régime et le deuxi me régime, il s'est produit une baisse importante dans la catégorie « autre » du secteur primaire, soit de 16 à 7 p. 100. La hausse la plus forte était dans le secteur manufacturier fondé sur la recherche (comme le matériel de chauffage, l'avionnerie et les pi ces d'avionnerie, les produits électriques et électroniques), secteur qui a grimpé de 10 à 17 p. 100 du premier au deuxi me régime.

Les participants du PATA semblent provenir d'industries o la main-d'oeuvre est la moins spécialisée et dont on peut s'attendre que les travailleurs aient de la difficulté à se réinsérer sur le marché du travail apr s un licenciement. Par exemple, les travailleurs du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'oeuvre — catégorie industrielle la plus importante parmi les participants — étaient sensiblement moins susceptibles d'entrer dans la catégorie à prestation nulle, signe que leurs emplois étaient vraisemblablement moins avantageux et moins rémunérés.

Les dossiers de l'assurance-chômage et l'information touchant les pertes d'emploi antérieures rév lent chez les participants du PATA un dossier d'emploi tr s stable avant leur mise à pied. Bien qu'ils aient subi deux licenciements ou plus depuis 1987, il semble s' tre agi pour la plupart de licenciements temporaires. La majorité des participants du PATA n'avaient pas touché de prestations d'assurance-chômage depuis 1987 (64 p. 100 pour le premier régime et 51 p. 100 pour le deuxi me régime) ou n'en avaient reçu que pour une période allant d'une à 13 semaines (15 p. 100 pour le premier régime et 19 p. 100 pour le deuxi me régime).

L'année précédant leur mise à pied, les participants du premier régime avaient gagné environ 32 000 $, et ceux du deuxi me régime, 28 000 $. Il ressort de chaque régime peu de différence selon l'âge des travailleurs.

3.3 Caractéristiques du licenciement/ de l'employeur

Conformément au crit re du programme, les participants du PATA tendent à provenir de licenciements majeurs (pour 70 p. 100 d'entre eux, le licenciement avait affecté plus d'une centaine de travailleurs). Les licenciements acceptés par le programme comportaient aussi une concentration élevée de travailleurs âgés et leur proportion dépassait de beaucoup l'exigence du programme; en moyenne, les participants provenaient de licenciements o 20 p. 100 des personnes mises à pied avaient entre 55 et 64 ans alors que le programme exige une proportion de 8 p. 100. Presque par définition, les participants du PATA tendent aussi à provenir de grosses entreprises. Sous les deux régimes, la taille moyenne des entreprises était de plus de 500 employés. Pr s de 60 p. 100 des participants provenaient d'entreprises ayant plus de 200 employés. Les participants du PATA avaient connu surtout une fermeture d'usine plutôt qu'un licenciement — 94 et 87 p. 100 respectivement du premier et second régime provenaient de fermetures d'usine. La majorité des participants du PATA (71 p. 100) ont déclaré avoir reçu un préavis de licenciement, d'un délai de 17 semaines en moyenne. Ils ont aussi touché dans une proportion semblable une indemnité quelconque de licenciement.

3.4 Région et taille de la collectivité

Sous le premier régime, environ 84 p. 100 des candidats confirmés étaient de l'Ontario et du Québec. La proportion est passée à 88 p. 100 sous le deuxi me régime. La prédominance de l'Ontario et du Québec est attribuable au fait que la majorité des licenciements visés par le PATA ont eu lieu dans ces deux provinces. Le fait que certaines provinces n'ont pas conclu d'entente cadre explique encore pourquoi la vaste majorité des candidats confirmés proviennent de l'Ontario et du Québec.

La taille de la collectivité est tenue pour tre un indice clé de l'aptitude des travailleurs âgés à se trouver un emploi convenable apr s leur licenciement. Une importante proportion des participants du PATA proviennent de petites collectivités (moins de 30 000 habitants). Sous le premier régime, pr s de 48 p. 100 vivaient dans des localités de 30 000 habitants ou moins et 25 p. 100 seulement provenaient de localités de 100 000 habitants et plus.

Malgré une faible hausse des participants confirmés provenant de localités plus importantes sous le deuxi me régime — 34 p. 100 provenaient de communautés de 100 000 habitants et plus — la majorité étaient néanmoins issus de petites collectivités.

CHAPITRE

4 RÉSULTATS DE LA PRESTATION

4.1 Délai de l'approbation

Le temps écoulé entre la date du licenciement et l'approbation ministérielle de ce dernier s'établissait en moyenne à 67 semaines sous le premier régime et à 98 semaines sous le second régime. Bien que ce délai puisse sembler long, la plupart des participants ne sont pas admissibles aux prestations du PATA avant au moins une année apr s leur licenciement (65 semaines sous le deuxi me régime) et ils doivent avoir épuisé leur indemnité de départ et leurs prestations d'assurance-chômage. La période d'attente entre le moment o le candidat était jugé admissible aux prestations du PATA et l'approbation du ministre s'établissait en moyenne à cinq semaines sous le premier régime et à 32 semaines sous le deuxi me régime. Le délai plus long du deuxi me régime s'explique en partie par l'intervalle qui s'est installé entre l'arrivée à terme de l'entente cadre du premier régime et la conclusion d'une nouvelle entente cadre sous le second régime, et du fait que les dispositions financi res du deuxi me régime ont entraîné un probl me de liquidités.

4.2 Expérience à l'égard du programme

(a) Sensibilisation et inscription

Moins de la moitié des participants avaient entendu parler du PATA avant d' tre convoqués à une séance d'information sur le programme. Sous le premier régime, 36 p. 100 en avaient déjà entendu parler. Ils étaient 48 p. 100 sous le deuxi me régime. Les sources les plus fréquentes de renseignement sur le programme étaient les camarades de travail, le syndicat et, en troisi me lieu, l'employeur.

Une faible proportion des candidats admissibles n'ont pas adhéré au PATA (ils ne se sont pas présentés ou se sont retirés). Nos données de sondage rév lent, comme principale raison de ne pas participer parmi ceux qui se souviennent d'avoir été convoqués à une séance d'information sur le PATA, le fait de toucher un autre revenu (34 p. 100), de ne pas se croire admissible (25 p. 100) et d'avoir trouvé un autre emploi (21 p. 100).

(b) Satisfaction

La satisfaction est tr s élevée en ce qui concerne divers aspects de la prestation du PATA. La majorité des participants sont tr s satisfaits de la qualité du service, bien que les degrés de satisfaction aient été supérieurs parmi les participants du premier régime en comparaison du deuxi me régime (88 p. 100 des participants du premier régime se disent tr s satisfaits en regard de 77 p. 100 pour ceux du deuxi me régime). Moins de 3 p. 100 des participants se disent tr s insatisfaits. En général, les participants s'estiment également satisfaits des premiers renseignements obtenus au sujet du programme, malgré une baisse du degré de satisfaction d'un régime à l'autre; sous le premier régime, 88 p. 100 se disent tr s satisfaits en comparaison de 65 p. 100 sous le deuxi me régime.

Le délai survenu entre le moment o les candidats ont été jugés admissibles au PATA et celui o ils ont commencé à toucher leurs prestations semble avoir causé des ennuis à certains participants. Malgré le fait qu'un retard dans le versement des prestations ait été compensé

par une somme forfaitaire, les répondants du sondage ont exprimé une nette préférence pour des versements mensuels réguliers.

4.3 Autres services d'adaptation

Nous avons recueilli des renseignements sur la participation à d'autres services d'adaptation afin d'établir si les participants du PATA étaient peu portés à se prévaloir d'autres programmes et services en raison de leur participation au programme, et pour nous assurer que les différences dans les résultats touchant l'emploi ne pouvaient s'expliquer par la participation à d'autres programmes et services d'adaptation. Selon nos données, les participants du PATA sont plus susceptibles que le groupe témoin d'avoir pris part à des services d'adaptation apr s leur licenciement. Environ 48 p. 100 des participants du premier régime et 58 p. 100 de ceux du deuxi me régime disent avoir pris part à au moins une forme de service d'adaptation apr s leur licenciement, alors qu'il en a été ainsi pour seulement 40 p. 100 des membres du groupe témoin. Les conseils en mati re de recherche d'emploi et de planification à la retraite sont les services les plus souvent mentionnés. Étant donné que les participants du PATA étaient plus susceptibles d'avoir fait l'objet d'une fermeture d'usine et d'un licenciement majeur, ils peuvent avoir eu à leur disposition un plus grand nombre de services d'adaptation que les membres du groupe témoin. Les licenciements désignés par le PATA se sont souvent aussi accompagnés de services d'adaptation grâce au financement obtenu dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI).

Les participants du PATA non plus que les membres du groupe témoin ne semblent témoigner beaucoup d'intér t pour la formation. En fait, dans les deux groupes, pas plus de 10 p. 100 des travailleurs ont suivi, apr s leur licenciement, une formation officielle de plus de 40 heures. Vu leur âge et leur peu de scolarité, il n'est pas étonnant que le taux de participation de ces travailleurs à un programme de formation soit aussi faible.

CHAPITRE

5 RÉSULTATS

5.1 Recherche d'emploi

Il y a tr s peu de différence entre les participants du PATA et le groupe témoin en ce qui concerne la recherche d'un emploi apr s le licenciement. Les participants du PATA sont lég rement plus nombreux (69 p. 100) que les membres du groupe témoin (64 p. 100) à déclarer avoir cherché activement du travail. Les uns comme les autres ont été enclins de façon égale à commencer leur recherche avant d' tre effectivement mis à pied. Plus de 80 p. 100 des répondants des deux groupes disent avoir cherché un emploi l'année apr s leur mise à pied.

5.2 Répercussions sur le marché du travail

Bien que similaires, les activités en mati re de recherche d'emploi ont eu des effets fort différents pour les participants du PATA et le groupe témoin, notamment en ce qui concerne la mesure clé, celle de savoir si les travailleurs ont trouvé de l'emploi apr s leur licenciement. Les résultats bidimensionnels indiquent pour les participants du PATA une incidence de réinsertion plus faible apr s leur mise à pied que celle des membres du groupe témoin. Les modifications apportées au programme sous le deuxi me régime n'ont pas accru la participation du premier groupe au marché du travail. En vertu des deux régimes, seulement 19 p. 100 des participants du PATA ont trouvé un emploi à plein temps ou à temps partiel apr s leur licenciement. Il s'agit d'une différence

marquée en regard des travailleurs du groupe témoin, dont 39 p. 100 ont trouvé du travail apr s leur licenciement. En ce qui concerne leur situation d'activité actuelle, peu de membres du groupe de participants ou du groupe témoin ont un emploi (4 p. 100 des participants du premier régime et 7 p. 100 de ceux du deuxi me régime travaillaient à plein temps ou à temps partiel au moment de l'enqu te, en comparaison de 20 p. 100 des membres du groupe témoin). Les emplois que se sont trouvés les participants du PATA étaient moins stables et moins bien rémunérés que ceux du groupe témoin. Parmi les participants du PATA qui ont travaillé apr s leur licenciement, leur emploi actuel ou le plus récent était souvent temporaire ou saisonnier (47 p. 100) et comportait moins de 40 heures par semaine (51 p. 100). Le salaire hebdomadaire moyen était de 581 $, et un petit nombre seulement de travailleurs bénéficiaient d'avantages sociaux au travail (18 p. 100).

Bien que l'analyse bidimensionnelle rév le des différences marquées entre les participants du PATA et les membres du groupe témoin en ce qui concerne les répercussions sur le marché du travail, nous avons effectué une analyse pluridimensionnelle afin de déterminer si ces différences étaient attribuables à la participation au PATA ou si elles découlaient de différences préalables entre les groupes. D'apr s les données sur le profil, les participants et les membres du groupe témoin se différencient sensiblement en ce qui a trait à leurs antécédents de base (comme la scolarité, l'âge et le revenu).

Les résultats pluridimensionnels ont confirmé que les participants du PATA étaient moins susceptibles que les membres du groupe témoin de s' tre trouvé un emploi à plein temps dans la période suivant leur mise à pied. Il en est notamment ainsi pour les travailleuses les plus âgées. Les employés du secteur des services, ceux qui avaient un niveau de scolarité plus élevé (sous le deuxi me régime seulement) et ceux qui étaient mieux rémunérés avant leur mise à pied sont plus susceptibles d'avoir trouvé du travail apr s leur licenciement.

5.3 Gains et revenu

(a) Les gains

Nous avons étudié les données touchant les gains et le revenu tant des participants que du groupe témoin, ce, à l'aide des données administratives. Tous les groupes faisant partie de l'évaluation — participants du PATA, participants non confirmés et groupe témoin — ont accusé de lourdes pertes financi res au cours des années suivant leur mise à pied, et leurs gains moyens ont constamment diminué d'année en année.

Les résultats concernant les gains ont été répartis selon l'âge et comprennent l'ensemble des travailleurs (qu'ils aient ou non gagné un revenu). L'année précédant leur licenciement, les plus jeunes des participants du PATA (entre 55 et 59 ans) ont gagné environ 32 000 $ (ceux du premier régime) et 29 000 $ (ceux du deuxi me régime). Dans la premi re année de leur licenciement, le revenu gagné des participants les plus jeunes n'était que de 4 000 $ sous le premier régime (soit une baisse de 28 000 $ en regard de l'année précédant le licenciement) et que d'environ 2 000 $ sous le deuxi me régime (ce qui représente une baisse de pr s de 27 000 $).

Les résultats relatifs aux gains confirment en outre que les modifications apportées au programme dans le cadre du deuxi me régime n'ont pas stimulé la participation au marché du travail. Les participants du premier régime ont eu des gains d'un niveau égal, en général, à ceux des participants du deuxi me régime. Toutefois, il est ressorti des différences selon l'âge des participants, les plus âgés (entre 60 et 64 ans) ayant éprouvé des pertes plus importantes que celles des plus jeunes.

Les gains moyens du groupe témoin au cours de l'année précédant le licenciement étaient semblables à ceux des participants du premier régime du PATA mais supérieurs d'environ 4 000 $ aux participants du deuxi me régime. Cependant, les membres du groupe témoin ont eu, apr s leur licenciement, des gains sensiblement supérieurs à ceux des participants du PATA parce qu'ils étaient proportionnellement plus nombreux à travailler et qu'ils touchaient en moyenne un salaire plus élevé que celui des participants du PATA. Par exemple, les travailleurs les plus jeunes du groupe témoin ont éprouvé une perte de revenu gagné de l'ordre de 20 000 $ au cours de l'année suivant leur licenciement.

Les mod les pluridimensionnels confirment que les participants du PATA ont touché, apr s leur mise à pied, des gains provenant d'un emploi qui étaient inférieurs à ceux du groupe témoin. En contrôlant les gains de l'année suivant le licenciement, on constate que les

participants du premier régime ont gagné environ 2 000 $ de moins que ceux du groupe témoin deux ans apr s leur licenciement, et 2 600 $ de moins que ceux de ces derniers quatre ans apr s leur licenciement. Pour les participants du deuxi me régime, le revenu gagné était inférieur de 1 500 $ à celui du groupe témoin deux ans apr s le licenciement, et de 3 300 $ quatre ans apr s le licenciement. L'indice le plus significatif de ce que serait le revenu gagné deux et quatre années apr s le licenciement était le revenu gagné dans l'année suivant le licenciement.

(b) Le revenu global

Dans l'année antérieure à leur licenciement, les participants au premier régime du PATA avaient un revenu global annuel d'environ 37 000 $, alors que pour la m me période sous le deuxi me régime, le revenu annuel moyen était inférieur, s'établissant à 34 000 $. Bien que le revenu gagné global ait baissé de beaucoup dans l'année du licenciement (selon le moment de l'année civile o le licenciement s'est produit), les autres sources de revenu, comme les indemnités de départ et les prestations d'assurance-chômage, ont fait en sorte que le revenu global annuel s'él ve souvent en moyenne au-dessus de ce qu'il était l'année précédant le licenciement.

Dans l'année suivant le licenciement, les participants du PATA ont subi une importante baisse de revenu, soit de quelque 13 000 $. La perte était à peu pr s semblable, quels que soient le régime et le groupe d'âge des participants. Le revenu des participants s'est ensuite plus ou moins stabilisé et il s'est m me accru graduellement à compter de la deuxi me année de leur licenciement.

Comme pour le groupe des participants, le revenu global des travailleurs du groupe témoin a baissé, dans la premi re année de leur licenciement, d'environ 12 000 à 13 000 $. Au cours de la deuxi me année de leur licenciement, les membres du groupe témoin ont subi une autre baisse de revenu de 2 000 à 3 500 $. Leur revenu s'est stabilisé dans la troisi me année et quatri me, il a augmenté au cours de la quatri me.

Les sources de revenu gouvernementales et les pensions ont joué un rôle important aussi bien pour les participants que pour le groupe témoin. Au cours de l'année du licenciement et celle qui l'a suivi, l'assurance-chômage a constitué la source de revenu gouvernementale la plus importante. L'assurance-chômage a rev tu encore plus d'importance pour le groupe témoin, en

particulier les travailleurs les plus jeunes. Les prestations du RPC/RRQ gagnent de l'importance à chaque année suivant le licenciement, à mesure que les travailleurs atteignent l'âge de 60 ans (la majorité ont demandé leur pension avant d'avoir 65 ans). Seule une minorité des participants et du groupe témoin ont touché de l'aide sociale apr s leur mise à pied (5 et 8 p. 100 respectivement).

Bien que source de revenu importante pour tous les groupes, les régimes de retraite privés l'ont été davantage pour les participants du premier régime que pour ceux du second régime. Le fait de toucher une pension de retraite de l'employeur a de grandes répercussions sur le revenu des travailleurs âgés mis à pied. Le groupe à prestation nulle qui touchait une pension de retraite de niveau supérieur présentait aussi le revenu global moyen le plus élevé. l'inverse, les non-participants dont le licenciement n'était pas admissible au programme (d'ordinaire parce qu'il ne remplissait pas le crit re du PATA concernant son ampleur), avaient le plus faible revenu de retraite provenant de l'employeur et le revenu moyen le plus bas.

Apr s contrôle des gains la premi re année du licenciement, l'analyse pluridimensionnelle a montré que bien que le revenu gagné des participants du PATA ait été de beaucoup inférieur à celui du groupe témoin, leur revenu global deux ans apr s le licenciement était plus élevé que celui du groupe témoin dans le cas du premier régime (soit environ 3 000 $ de plus) et que, dans le cas du deuxi me régime, il était à peu pr s égal. Quatre années apr s le licenciement, l'avantage initial des participants du premier régime en mati re de revenu s'estompe, et les participants du deuxi me régime ont, quant à eux, un revenu global moyen inférieur d'environ 3 300 $ à celui du groupe témoin.

5.4 Actif et passif

Nous avons employé des données de sondage bidimensionnelles pour étudier les effets du programme sur la situation financi re globale des participants. Les participants du PATA avaient une moins bonne sécurité financi re que les membres du groupe témoin au moment de leur licenciement. Ils possédaient moins d'économies et moins de capital immobilier. La différence nette dans la situation financi re des travailleurs entre le moment de leur licenciement et celui de l'entrevue varie sensiblement parmi les groupes. Les participants du premier régime avaient amélioré leur situation financi re — pour une différence positive de 2 460 $. Cependant, le

changement dans la situation financi re des participants du deuxi me régime a été négatif — soit une perte d'environ 1 350 $ depuis leur licenciement. Le groupe témoin a amélioré sa situation, la valeur de son actif net s'étant accrue de quelque 5 000 $ entre le moment du licenciement et celui de l'entrevue.

L'analyse pluridimensionnelle comprenait un mod le servant à prédire l'actif net actuel (les épargnes moins les dettes) en contrôlant les épargnes et les dettes au moment de la mise à pied. Il n'est pas ressorti de différences sensibles entre l'actif net actuel des participants du premier régime et celui du groupe témoin. L'actif net actuel du groupe témoin s'élevait à 4 000 $ de plus que celui des participants du deuxi me régime mais, apr s contrôle des gains un an apr s la mise à pied, la différence n'était plus significative.

Les répondants étaient invités à dire à quels genres de conséquences financi res leur mise à pied a donné lieu. La majorité des travailleurs (plus de 80 p. 100 des groupes de participants et du groupe témoin) ont dit que leur licenciement avait provoqué au moins une conséquence financi re. La plus vraisemblable aussi bien pour les participants que pour le groupe témoin était la réduction de leurs dépenses — pr s des trois quarts des travailleurs de tous les groupes ont affirmé avoir d réduire leurs dépenses à la suite de leur mise à pied. La conséquence mentionnée le plus souvent en deuxi me lieu concerne leurs économies personnelles. Conformément aux données financi res ci-dessus, les participants du deuxi me régime ont été un peu plus susceptibles que ceux du premier régime à devoir puiser dans leurs économies à la suite de leur licenciement.

Les autres effets du licenciement, comme les emprunts aupr s d'une institution financi re, de la famille ou des amis, la vente de ses biens, la demande d'aide à des organismes de charité ou la déclaration en faillite ont été mentionnés beaucoup moins souvent. Les fois o ils l'ont été, c'était dans une proportion semblable de la part des participants et du groupe témoin.

5.5 Répercussions à l'extérieur du marché du travail

Une part considérable de travailleurs de tous les groupes ont l'impression que leur niveau de vie actuel est bien inférieur à celui d'avant leur licenciement. Les participants au deuxi me régime du PATA étaient le plus enclins à exprimer ce sentiment.

Les participants du PATA étaient plus satisfaits de leur qualité de vie en général que l'étaient les membres du groupe témoin. Environ la moitié des participants du premier régime et 46 p. 100 de ceux du deuxi me régime se sont dits tr s satisfaits de leur vie, dans l'ensemble, en regard du tiers du groupe témoin. tous les indicateurs (p. ex., satisfaction à propos du temps passé en famille, des loisirs), les participants du premier régime ont exprimé des degrés de satisfaction plus élevés que ceux du second régime. C'est au chapitre de leur situation financi re que tous les groupes se sont montrés le moins satisfaits.

La majorité des travailleurs (entre 77 et 80 p. 100) ne font pas partie d'organismes caritatifs, bénévoles ou communautaires. Ceux qui en sont membres y sont tr s actifs puisqu'ils consacrent entre 18 et 23 heures par mois en moyenne à leur bénévolat. Les participants du PATA, aussi bien du premier que du deuxi me régime, n'étaient que lég rement plus enclins que le groupe témoin à faire partie d'une organisation bénévole et consacraient à ces activités entre cinq et six heures par semaine de plus que les membres du groupe témoin.

Environ le tiers des participants interrogés ont qualifié d'excellent leur état de santé actuel, tandis que 7 p. 100 et moins se sont dits en tr s mauvaise santé. Les participants du PATA, en particulier ceux du deuxi me régime, se consid rent en moins bonne santé que le groupe témoin. Le profil des répondants d'âge plus avancé se traduit par un recours intensif aux services de soins de santé bien que, sur ces indicateurs, les différences entre les groupes soient assez peu sensibles.

Les travailleurs de tous les groupes sont, en tr s grande majorité (entre 82 et 91 p. 100), demeurés dans leur localité depuis leur licenciement. Ceux du groupe témoin sont les plus susceptibles de tous les groupes à tre déménagés à l'extérieur de leur localité apr s leur mise à pied.

CHAPITRE

6 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le présent chapitre résume nos observations et nos conclusions fondées sur les données recueillies en vue d'évaluer le PATA.

Ciblage du programme

Le PATA s'adresse à une couche de travailleurs déplacés qui ont besoin d'un soutien du revenu. Selon le profil des participants du PATA, ces travailleurs ont fait, dans l'ensemble, peu d'études et se concentrent dans des secteurs exigeant peu de spécialisation. Le manque de diplôme et de compétences transférables n'offre pas à ces travailleurs de tr s bonnes perspectives d'emploi.

Le PATA ne rejoint sans doute pas tous les travailleurs âgés qui pourraient bénéficier de ce programme. Le rayonnement du PATA se trouve en quelque sorte restreint en raison de sa disponibilité limitée et de la discrétion qui entoure le programme. Les crit res d'admissibilité en réduisent aussi l'acc s. L'exclusion des licenciements mineurs écarte certaines tranches de la main-d'oeuvre parmi les plus vulnérables, soit les travailleurs âgés que de petites entreprises mettent à pied en leur offrant, pour peu qu'elles le fassent, de maigres indemnités de départ et pensions de retraite.

Prestation et délais

De façon générale, les participants se montrent tr s satisfaits du programme, quoique ceux du deuxi me régime le soient un peu moins. Dans l'optique des participants, le délai entre le début de leur admissibilité et le moment o ils commencent à toucher leurs prestations est une source de mécontentement. Certains délais ne sont pas attribuables au programme mais dépendent, entre autres, du retard dans la présentation des demandes ou de la lenteur dans la mise au point des ententes cadres.

Services d'adaptation

Les participants du PATA étaient plus susceptibles que les membres du groupe témoin d'avoir, à la suite de leur licenciement, reçu des services d'adaptation comme des conseils en mati re de recherche d'emploi ou de planification à la retraite. Compte tenu du genre de licenciement dont les participants du PATA ont été victimes (licenciement majeur, fermeture d'usine), ils ont été plus susceptibles de se faire offrir ces services. Tant chez les participants qu'au sein du groupe témoin, seule une minorité de travailleurs ont poursuivi leur formation apr s avoir été mis à pied.

Répercussions sur le marché du travail

Tant parmi les participants qu'au sein du groupe témoin, les travailleurs âgés déplacés n'ont pas eu beaucoup d'occasions de se faire réembaucher; ils ne sont qu'une minorité à avoir trouvé du travail apr s leur licenciement. Bien que la plupart aient cherché du travail apr s avoir été remerciés, les participants du PATA ont été moins aptes que les travailleurs du groupe témoin d'en trouver un à plein temps ou à temps partiel. Les emplois que les prestataires du PATA ont trouvés étaient plus susceptibles d' tre temporaires, à temps partiel et dotés d'un salaire et d'avantages sociaux inférieurs à ceux du groupe témoin. Il est évident, d'apr s notre évaluation, que le PATA décourage quelque peu la participation au marché du travail. Les modifications apportées au programme dans le deuxi me régime n'ont pas amené non plus les prestataires à participer davantage au marché du travail.

En ce qui concerne le revenu, les données d'évaluation montrent que les travailleurs faisant partie aussi bien des participants que du groupe témoin ont éprouvé une baisse importante apr s leur licenciement. Cette perte financi re était sensiblement plus élevée pour les participants que pour les membres du groupe témoin. Malgré une baisse de revenu supérieure, les participants du PATA s'en sont mieux tirés que les membres du groupe témoin, du moins à court terme, en ce qui concerne leur revenu global apr s leur mise à pied.

D'apr s les données sur le revenu, le PATA ne tend pas à promouvoir l'autonomie financi re des participants ni ne les encourage à s'affranchir des autres formes d'aide gouvernementale. Au contraire, ainsi qu'il est prévu dans sa conception m me, le PATA est en relation avec les autres programmes d'aide gouvernementaux, qu'il vient compléter. Étant donné que 87 et 88 p. 100 des participants et des membres du groupe témoin ont touché respectivement des prestations anticipées du RPC/RRQ, on peut penser que le RPC/RRQ est utilisé comme programme national d'adaptation de la main-d'oeuvre en ce qui concerne les travailleurs âgés.

Qualité de vie

Le PATA semble avoir contribué à améliorer la qualité de vie de ses participants. Ceux du premier régime, en particulier, se sont dits plus satisfaits à propos de certains aspects de leur vie, comme la possibilité de passer plus de temps en famille et de prendre part à des activités sociales et de loisirs.

Apport à la communauté

Bien qu'on n'ait pas mesuré précisément le degré d'apport à la communauté, le PATA a procuré à ses participants un niveau de revenu supérieur qui a sans doute été avantageux pour la collectivité sous forme de dépenses plus élevées. Le PATA contribue également à maintenir dans leur milieu les travailleurs âgés licenciés. Il y a peu d'indices selon lesquels la participation à la vie communautaire sous forme de bénévolat en aurait été accrue.

Conclusions

Il ressort de notre évaluation que le PATA a constitué une stratégie d'adaptation précieuse pour de nombreux travailleurs âgés ayant perdu leur emploi, et qu'il a comblé un besoin réel pour cette portion de la main-d'oeuvre. Vu le profil du groupe cible et la réalité actuelle du marché du travail, le programme fonctionne surtout comme stratégie de soutien passive qui procure aux travailleurs une aide financi re nécessaire.

Toutefois, les crit res du programme causent beaucoup d'inégalité. Notamment, la restriction de l'admissibilité aux seuls licenciements majeurs a pour effet d'écarter du programme beaucoup de travailleurs licenciés qui en auraient besoin. Ces travailleurs font face à des situations d'adaptation souvent plus difficiles et qui leur posent un défi encore plus insurmontable que dans le cas des participants du PATA.